



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

법학석사 학위논문

‘세계은행’(World Bank)에서의
부정당업자제재 제도에 관한 연구

2017년 8월

서울대학교 대학원

법 학 과

이 하 윤

‘세계은행’(World Bank)에서의 부정당업자제재 제도에 관한 연구

지도교수 박 정 훈

이 논문을 법학석사 학위논문으로 제출함

2017년 4월

서울대학교 대학원

법 학 과

이 하 윤

이하윤의 석사 학위논문을 인준함

2017년 6월

위 원 장 _____ (인)

부 위 원 장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

국문초록

‘세계은행’(World Bank)에서의 부정당업자제재 제도에 관한 연구

이 하 윤

세계은행은 개발도상국에 개발금융을 제공하는 국제기구로서, 그 재정지원과 관련된 부패행위 등의 문제를 해결하기 위해 부정당업자제재 제도를 창설, 발전시켜왔다. 위와 같은 세계은행의 부정당업자제재 제도는 세계은행 헌장에 따른 신의성실의 의무에 근거를 두고 있다. 세계은행은 개별 채무국과 사이에 체결한 용자협약을 통해 위와 같은 부정당업자제재 제도의 규범적 근거를 마련하여 두고 있다.

세계은행은 ‘세계은행 재정지원 프로젝트’와 관련된 부패행위, 기망행위, 강박행위, 담합행위, 방해행위에 제재를 부과하도록 정하고 있다. 이 때 세계은행이 부과할 수 있는 제재에는 경고, 조건부 입찰참가자격제한 면제, 입찰참가자격제한, 해제조건부 입찰참가자격제한, 손해배상 내지 원상회복 조치가 있다.

세계은행은 위와 같은 제재대상 행위에 제재를 부과하기 위하여 자체 규범에 따라 세밀한 절차를 마련하여 두고 있다. 위 제재를 담당하는 세계은행의 각 기관에는 내부조사처, 제재담당관, 제재위원회, 이행담당관 등이 있는바, 이들은 독립성의 원칙에 따라 공정하게 업무를 수행하도록 요청받고 있다. 제재절차의 각 단계를 살펴보면, 내부조사처가 조사를 진행하여 제재요청을 하면, 제재담당관이 먼저 1차적인 심사를 하여 결정을 내린 후, 제재당사자가 이에 불복을 할 경우 제재위원회가 2차적인 심사를 하는 2단계 시스템으로 진행된다. 내부조사처는 조사를 아직 진행하고 있는 상황에서 필요한 경우 제재담당관에게 개시전 잠정적 입찰참가자격정지의 발령을 요청할 수 있고, 이에 따라 제재가 부과되기 전에 이미 입찰참가자격이 제한되는 효과가 발생할 수 있다. 한편, 위와 같은 원칙적인 절차 외에도 화해절차, 자율공

개프로그램과 같이 부정당업자제재 제도의 실효성을 확보하기 위한 제도가 존재한다.

세계은행이 위와 같이 독자적이고 세밀한 부정당업자제재 제도를 마련해 두었음에도 불구하고 이에 대해서는 개별 국가의 특수성을 제대로 반영하지 못하고 있다거나, 개별 국가의 사법 제도를 경시하고 있다는 등의 비판이 존재한다. 이와 관련하여서는 보편성과 개별적 특수성 사이 조화로운 타협점의 모색이 필요할 것으로 보인다. 그렇다고 하더라도, 세계은행의 독창적인 제재대상 행위, 제재내용, 제재절차에 관한 제도 구성은 우리나라의 부정당업자제재 제도의 개선과 관련하여 의미 있는 시사점을 줄 수 있다.

주제어: 세계은행, 부정당업자제재, 입찰참가자격제한, 세계행정법

학번 : 2008-21485

목 차

국문초록

연구의 목적	1
연구의 범위	5
제1장 제도적 의의	6
제1절 세계은행의 설립과 활동	6
제2절 부정당업자제재 제도의 도입 경과 및 목적	7
I. 도입 경과	7
II. 제도의 목적	9
제3절 규범적 근거	10
제2장 제재의 대상과 종류	14
제1절 제재의 대상	14
I. 범위	14
II. 대상	15
1. 부패행위	15
2. 기망행위	16
3. 담합행위	17
4. 강박행위	18
5. 방해행위	19
제2절 제재의 종류	20
I. 경고	20
II. 조건부 입찰참가자격제한 면제	21
III. 입찰참가자격제한	21
IV. 해제조건부 입찰참가자격제한	24
V. 손해배상 내지 원상회복 조치	25

제3장 제재의 절차와 효과	27
제1절 개설	27
제2절 절차의 기본 원칙	28
제3절 기관	29
I. 내부조사처	29
1. 의의	29
2. 권한 및 의무	30
II. 제재담당관	31
1. 의의	32
2. 권한 및 의무	32
III. 제재위원회	34
1. 의의	34
2. 구성 및 임명	34
3. 위원장	35
4. 회의 진행 방식	35
5. 제재위원회 위원의 의무	36
IV. 이행담당관	37
1. 의의	37
2. 권한 및 의무	37
제4절 절차 단계	38
I. 개시전 잠정적 입찰참가자격정지	38
1. 의의	38
2. 요건 및 절차	39
3. 효과	40
4. 기간	41
5. 철회	42
II. 제재의 개시	43
1. 제재요청서 및 증거의 제출	43
2. 제재절차 개시 통보	44

3. 제재절차 개시의 부수적 효과: 개시후 잠정적 입찰참가자격정지 ...	45
III. 제재당사자의 해명서 제출	46
1. 절차 및 요건	46
2. 후속 조치	46
IV. 제재위원회의 심리	47
1. 개설	47
2. 서면심리	48
3. 책임의 인정 절차	51
4. 청문절차	51
V. 제재위원회의 결정	53
1. 검토 및 심의 과정	53
2. 결정	55
VI. 조건부 입찰참가자격제한 조치에 있어 조건의 이행 감독	57
1. 의의	57
2. 감독 절차	57
3. 조건준수여부 결정절차	58
VII. 공개절차	61
VIII. 화해절차	62
1. 의의	62
2. 제재절차의 중단	63
3. 화해협약의 제출 및 검토	64
4. 화해협약의 효력	65
IX. 자율공개 프로그램의 실시	65
1. 의의	65
2. 내용	66
제5절 적용기준	68
I. 의의	68
II. 고려요소	68
1. 개관	68

2. 가중요소	69
3. 감경요소	71
4. 기타 요소	73
Ⅲ. 적용 기준	73
1. 기본 형태	73
2. 제재 종류의 선택 기준	73
3. 제재기간의 선택 기준	75
제6절 효과	76
 제4장 평가 및 시사점	 78
제1절 평가	78
제2절 우리나라에의 시사점	82
Ⅰ. 제재대상 행위와 관련된 시사점	82
Ⅱ. 제재의 내용과 관련된 시사점	86
Ⅲ. 제재절차와 관련된 시사점	88
 제5장 요약 및 결어	 91
제1절 요약	91
제2절 결어	93
 참고문헌	 95
 Abstract	 98

연구의 목적

현대 사회가 빠르게 변화함에 따라, 국가 내부적으로는 현대 사회의 변화에 맞추어 방대해진 국가의 기능을 다양한 방식으로 민간에게 위탁하는 과정이 필연적으로 나타나게 되었다. 그럼에도 불구하고 경제정책의 수행, 공공서비스의 제공 등 위탁 영역은 여전히 공적 영역으로서 이 영역에 대해서는 공법적 접근이 필요하다.¹⁾ 이와 같은 논리는 국가 외적으로도 동일하게 적용된다. 현대 사회의 특수한 상황에서는 더 이상 국가 단위의 차원에서 빈곤을 구제하거나 부를 분배하는 등의 행정적 목적을 달성하는 것이 불가능하다. 이에 국제기구가 그와 같은 임무를 조력함으로써, 종래 국가의 임무수행이 국제기구의 차원으로 확대되는 것이 필연적이다. 그러나 이러한 국제기구 또한 사익추구의 집단이 아니고, 이들에 대해서는 기존에 국가에 요구되던 공법적 가치가 적용되어야 할 필요성이 크다. 국가와 달리 민주적 정당성이 담보되지 않는 국제기구에 있어서는, 공법적 가치의 실현이 오히려 국가에서보다 더 절실한 문제라고도 볼 수 있다. 이러한 관점에서 국제기구의 활동과 같은 초국가적(超國家的) 차원에서의 행정작용을 행정법적 관점에서 검토함으로써, 공법적 원리의 초국가화(超國家化)에 대해 연구할 필요가 있다.

이러한 관점에서 본 논문은 부정당업자제제 제도를 초국가적인 관점에서 살펴보고자 한다. 부정당업자에 대한 제재, 그 중에서도 특히 입찰참가자격제한 제도는 형사법·민사법·행정법의 각 법원리가 적용되는 복합적인 성격을 가진 것으로서 법학의 중요한 관심 대상이 되어 왔다.²⁾ 나아가, 공공조달시장이 국가 경제 내에서 차지하는 비중이 큰 탓에³⁾ 공공조달계약이 지닌

1) 이원우, 정부투자기관의 부정당업자에 대한 입찰참가제한조치의 법정성질 -공기업의 행정주체성을 중심으로, 한국공법이론의 새로운 전개, 삼지원, 2005, 424-458면.

2) 박정훈, 부정당업자의 입찰참가자격제한의 법적 제문제, 서울대학교법학 제46권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 2005, 282-309면.

3) 대한민국의 2016년 전체 공공조달시장(물품, 공사, 용역)의 규모는 116조 9,337억 원으로, 같은 해 국내총생산액(약 1,637조 원)의 약 7%에 달한다.

사회적 중요성도 클 수밖에 없는바, 공공조달시장에의 진입 장벽이 되는 부정당업자제재 제도는 비단 법학뿐만 아니라 사회·경제적으로도 큰 주목의 대상이 되고 있다. 이처럼 국내의 부정당업자제재 제도에 관해서는 많은 연구가 이루어져 왔고, 비교법적 연구 또한 그러하다.⁴⁾ 다만, 이와 같은 연구는 모두 국가 또는 공공기업이 주체가 되는 부정당업자제재 제도를 전제로 한 것이다. 이러한 논의는 부정당업자에 대한 제재가 해당 국가 내에서만 효력을 지니고, 이에 대한 불복 또한 그 국가의 재판권이 미치는 범위 내에서 행정소송 등 일반적인 사법상 구제방법을 이용하여 이루어지는 것을 당연한 전제로 삼고 있다. 그러나 현대 사회에서의 공공조달은 더 이상 국가라는 관념에 머물러있지 않다. 유럽연합(EU)과 세계은행 그룹(World Bank Group)⁵⁾의 각 부정당업자제재 제도는, 입찰참가자격을 제한하는 등의 조치가 더 이상 국가 내부의 차원에서만 이루어질 수 있는 것이 아님을 보여준다.

특히 세계은행 그룹의 경우, 국가와 유사하게 의회, 사법재판소 등을 갖추고 있는 유럽연합과는 달리 기존의 국가 개념과는 전혀 다른 차원에서 운영되고 있는 독자적인 국제기구로서, 세계은행 그룹의 독창적인 부정당업자제재 제도에 대한 연구는 더욱 의미가 있다. 이러한 연구를 통해, 국가와 달리

(조달청 홈페이지 참조, 2017. 6. 28. 방문 기준)

<http://www.pps.go.kr/kor/jsp/offerData/statistics/statistics01.pps>

(한국은행 홈페이지 참조, 2017. 6. 28. 방문 기준)

<http://www.bok.or.kr/contents/total/ko/boardView.action?menuNavId=559&boardBean.brdid=134898&boardBean.menuid=559>

- 4) 강운산, 부정당업자제재 제도 개선방안, 한국건설산업연구원, 2010; 김대인, “미국의 부정당업자제재 제도에 대한 연구”, 미국헌법연구 제26권 제1호, 미국헌법학회, 2015, 32-68면 등 참조.
- 5) 세계은행 그룹은 ‘국제부흥개발은행’(International Bank of Reconstruction and Development : IBRD), ‘국제개발협회’(International Development Association : IDA), ‘국제금융공사’(International Finance Corporation : IFC), ‘국제투자보증기구’(Multilateral Investment Guarantee Agency : MIGA), ‘국제투자분쟁해결본부’(International Centre for Settlement of Investment Disputes) 등 5개의 기구로 구성되어 있다. 이 중 국제부흥개발은행과 국제개발협회를 포함하여 ‘세계은행’(World Bank)라고 부른다. 본 논문에서도 동일하게 호칭하기로 한다.

경찰행정권, 민·형사사법권, 형벌 집행권 등을 갖추지 못한 국제기구가 어떠한 방식으로 ‘빈곤의 구제와 부의 분배’라는 고유의 행정 목적을 달성할 수 있는 제도를 고안하였는지에 관하여 알 수 있고, 나아가 부정당업자제제 제도의 행정법적 성격에 대해 보다 깊이 이해함으로써 국내 제도의 발전을 위한 시사점을 얻을 수 있다. 한편, 종래의 행정법상 행정주체로 이해되던 국가나 공공기업이 아닌 국제기구로 그 범위를 확대함으로써, 이른바 ‘세계 행정법’(global administrative law)에 있어 국제기구의 행정작용 및 이에 대한 사전적, 사후적 통제에 대해 행정법적 이해를 넓힐 수 있다.

세계은행의 부정당업자제제 제도와 관련하여서는 기존의 선행 연구가 있었던바, 이 연구는 세계행정법의 개념 등을 살펴본 후 이를 근거로 세계은행의 부정당업자제제 제도에 대해 살펴봄으로써 세계행정법의 이해를 위한 시사점을 얻는 데에 주된 목적이 있었다.⁶⁾ 본 논문은 위 선행 연구를 주춧돌로 삼아 세계은행의 부정당업자제제 제도에 대해 특히 그 ‘제재절차’를 중심으로 보다 상세한 연구를 진행하고자 한다. 즉, 본 논문은 세계은행 그룹 중 세계은행을 구성하고 있는 국제부흥개발은행, 국제개발협회와 관련된 부정당업자제제 근거, 대상, 종류, 절차 및 효과에 대해 주로 살펴봄으로써, 국가 차원의 삼권분립이 이루어지지 않은 국제기구 내에서 행정 목적을 효율적이고도 투명하게 달성하기 위하여 어떤 제도를 이용하여 견제와 균형의 원리를 작동시키고 있는지에 대해 검토해보고자 한다. 특히, 세계은행은 제재절차의 당사자에게 일정한 조건을 부과하여, 그 조건을 이행할 경우 입찰참가 자격제한을 면제받거나 해제할 수 있는 기회를 주고, 그 조건의 이행 여부를 감독·평가할 수 있는 기관을 별도로 설치하여 위와 같은 조치의 실효성을 담보하도록 하는 등, 독창적인 부정당업자제제 제도를 설계하여 왔다. 또한, 별도의 사법기관이 없는 세계은행은, 다수의 독립된 기관을 설치함으로써 제

6) 김대인, 세계행정법과 국제기구 - 세계은행의 부정당업자제제 제도를 중심으로-, 행정법연구 제45호, 행정법이론실무학회, 2016, 1-23면. 본 논문에서 세계은행 부정당업자제제 제도에 관한 각종 용어를 사용함에 있어서는 원칙적으로 위 논문에서의 한글번역을 따르기로 하고, 이와 달리 표현하는 경우 별도의 설명을 덧붙이기로 한다.

재대상 행위를 각자 독립적으로 조사, 검토하도록 하는 제도적 장치를 마련하고 있다. 위와 같은 제도의 운용 과정을 세밀하게 살펴봄으로써, 우리의 부정당업자제재 제도 개선 방향에 대한 보다 창의적인 생각의 단초를 얻을 수 있을 것이다. 본 논문은 세계은행의 부정당업자제재 제도의 운용 과정에서 나타나는 위와 같은 독창성과 특수성에 대해 세밀하게 연구함으로써 우리나라에의 시사점을 얻는 데에서 선행 연구와 차별성을 지닌다고 할 수 있다.

연구의 범위

본 논문은 세계은행 그룹 중 국제부흥개발은행과 국제개발협회를 포함하는 세계은행의 부정당업자제재 제도의 원칙과 실무를 중심으로 연구를 진행한다.

제1장에서는 세계은행의 부정당업자제재 제도가 지닌 의의에 대해 살펴볼 것이다. 여기에서는 세계은행의 설립 목적과 활동 내용에 대해 간단히 살펴본 뒤, 세계은행에 부정당업자제재 제도가 도입된 경과와 그 목적 등에 대해 다루고자 한다.

제2장에서는 세계은행 부정당업자제재의 대상과 그 종류에 대해 살펴볼 것이다. 우선, 제재의 대상과 종류를 정하고 있는 규범적 근거에 대해 간단히 살펴본 후, 구체적으로 위 규범에 따라 제재의 대상이 되는 행위는 무엇인지에 관하여 본다. 나아가, 위 제재대상 행위에 대하여 어떠한 종류의 제재가 가능한지, 각 제재는 구체적으로 무엇을 의미하는지에 대해 살펴볼 것이다.

제3장에서는 제재의 절차 및 그 효과에 대하여 살펴본다. 우선 제재절차의 기본 원칙이 무엇인지에 대해 살펴본 후, 제재절차를 담당하는 세계은행의 각 기관의 구성 방법, 업무 수행 방식 등에 대해 검토한다. 이후 본격적으로 시간 순서에 따라 제재절차의 각 단계를 살펴본다. 나아가, 제재대상 행위에 대하여 어떤 종류의 제재를 선택할 것인지와 관련하여 제재를 담당하는 기관이 고려할 요소와 그 적용기준에 대해 살펴본 후, 마지막으로 제재의 효과에 대해 살펴본다.

제4장에서는 세계은행의 부정당업자제재 제도에 대한 평가와 위 제도가 우리나라의 제도에 주는 시사점에 관하여 살펴본다.

마지막으로 제5장에서는 지금까지의 논의를 요약하고, 결론을 내리고자 한다.

제1장 제도적 의의

제1절 세계은행의 설립과 활동

세계은행은 1944년 브렌튼 우즈 협정의 체결을 통한 국제부흥개발은행의 설립으로 그 역사가 시작되었다. 애초 세계은행의 설립 목적은 제2차세계대전으로 인해 피해를 입은 국가들을 재건하는 데에 있었으나 시간이 지나면서 점차 개발도상국에 ‘개발금융’(development finance)을 제공하는 것으로 그 주된 목적을 변화시키게 되었다.⁷⁾ 2017년 현재 세계은행의 회원국은 189개국이고, 이들은 이사회를 통해서 의사결정을 한다.⁸⁾

세계은행은 정책조언, 연구, 기술 지원 등을 통해 개발도상국을 지원하기도 하지만, 그 주된 활동은 금융을 지원하는 것이다. 2016년 회계연도를 기준으로, 세계은행이 융자·보조금 지급·투자·보증 등 목적으로 사용한 전체 예산은 459억 달러(한화 51조 5,961억 원 상당)에 이르고, 세계은행 그룹으로 그 범위를 확대할 경우 642억 달러(한화 72조 1,672억 원 상당) 정도가 위 목적으로 사용되었던바,⁹⁾ 그 규모가 상당하다고 할 수 있다. 세계은행은 이러한 금융지원을 통해 교육, 보건, 공공행정, 기간산업, 농업, 환경 보호 등에 대한 투자가 이루어지도록 하고 있다. 그 중에서도 국제부흥개발은행은 중진국이나 신용이 있는 후진국에 융자를 제공하는 것을 주된 업무로 하고 있고, 국제개발협회는 가장 빈곤한 국가에 무이자의 융자나 보조금을 제공하는 것을 주된 업무로 삼고 있다.¹⁰⁾

7) Sope Williams, The Debarment of Corrupt Contractors from World Bank-Financed Contracts, Public Contract Law Journal, Vol. 36, No. 3, 2007, p. 278 참조.

8) 세계은행 홈페이지 참조(2017. 6. 28. 방문 기준).
<http://www.worldbank.org/en/about/leadership>

9) World Bank, Annual Report, 2016, p. 4-6 참조.

10) 세계은행 홈페이지 참조(2017. 6. 28. 방문 기준).
<http://www.worldbank.org/en/about>

현재 세계은행은 2030년까지 두 가지의 구체적인 목표를 달성하겠다고 밝히고 있는바, 첫 번째는 하루 1.9달러 이하의 돈으로 생계를 유지하는 인구의 비율을 3% 이하로 감소시키겠다는 것이고, 두 번째는 모든 국가의 하위 소득 40%의 인구가 버는 소득을 증가시켜 부의 분배를 돕겠다는 것이다.¹¹⁾ 위와 같은 세계은행의 목표는, 현대 사회에서 빈곤 구제, 부의 분배 등의 행정 목적을 국가만이 독점하고 있는 것이 아님을 보여준다.

제2절 부정당업자제재 제도의 도입 경과 및 목적

I. 도입 경과

세계은행은 설립 이래 수십 년 동안 부패행위나 사기행위에 관련된 문제를 세계은행과는 관련이 없는 것으로 취급해왔다. 그러나 시간이 지날수록 부패행위나 기망행위가 경제 발전에 미치는 부정적 효과가 분명하게 드러나게 되었던바, 이에 따라 채무국(borrower country)에서 발생하는 부패 등에 대한 세계은행의 무관심한 태도는 많은 비판을 받게 되었다. 그러던 중 1996년 당시 세계은행의 총재였던 제임스 울펜손(James Wolfensohn)이 정기 회의(annual meeting)에서 부패행위와 관련된 문제를 공개적으로 언급하면서 반부패와 관련된 세계은행의 제도 개선이 시작되게 되었다. 울펜손은 그 임기 동안 세계은행 직원들로 하여금 이상적인 가버넌스와 반부패를 위한 적극적인 활동을 할 수 있도록 권한을 부여해줌으로써 부정당업자제재(이하에서는 ‘제재’라고만 한다)를 위한 기반을 마련했다.¹²⁾

11) 세계은행 홈페이지 참조(2017. 6. 28. 방문 기준).

<http://www.worldbank.org/en/about/what-we-do>

12) Pascale H. Dubois, Paul Ezzeddin, Collin D. Swan, Suspension and Debarment on the International stage : Experiences in the World Bank's Sanction System, Public Procurement Law Review, Number 3, 2016, p. 62; Sope Williams, The Debarment of Corrupt Contractors from World Bank-Financed Contracts, Public

그 일환으로서 세계은행은 1998년 처음으로 제재를 위한 기관을 설치하였던바, 그 기관의 명칭은 ‘제재협의회’(Sanctions Committee)였다. 제재협의회에서는 사기행위와 부패행위에 대하여 심사를 한 후 세계은행 총재에게 입찰참가자격제한을 비롯한 제재를 권고하였다. 그 후 세계은행은 2002년 국제연합(UN) 부사무총장 출신인 리차드 손버그(Richard Thornburgh)로 하여금 세계은행의 제재절차에 대해 검토한 후 적절한 제도의 개선에 대해 제안하는 임무를 맡겼던바, 그의 제안에 따라 세계은행은 2004년부터 제재절차를 여러 측면에서 개혁하기 시작하였다. 그 과정에서 세계은행은 보다 효율적이고 독립적으로 제재절차를 운영하기 위하여 ‘2단계 시스템’(two-tier system)을 도입하여, 제재담당관(Suspension and Debarment Officer : SDO)과 제재위원회(Sanctions Board)가 독립적으로 각 단계별로 제재에 관한 심사를 할 수 있도록 하였던바, 이 시스템은 현재까지 유지되고 있다. 이후에도 제재위원회의 구성원 과반 이상을 세계은행 외부인사로 채우도록 하는 등 제재 제도의 개선을 계속하고 있다.¹³⁾

세계은행은 2010년 다른 개발은행과 사이에 ‘상호 부정당업자제재 협정’(Cross-Debarment Agreement)을 체결함으로써, 아프리카개발은행(African Development Bank), 유럽부흥개발은행(European Bank for Reconstruction and Development), 아시아개발은행(Asian Development Bank), 미주개발은행(Inter-American Development Bank)과 사이에 각자 제재결정을 공유하는 것을 의무화하기로 하였다. 이에 따라 세계은행을 비롯한 위 각 개발은행 중 한 곳으로부터 1년 이상의 입찰참가자격제한을 당한 제재당사자는 다른 개발은행에서도 동일한 제한을 받게 된다. 이는 개발은행의 입찰참가자격제한 조치의 효과를 극대화시킬 수 있는 것으로 평가받고 있다.¹⁴⁾

Contract Law Journal, Vol. 36, No. 3, 2007, pp. 280-281 참조.

¹³⁾ World Bank Group Sanctions Board, The World Bank Group Sanctions Board Law Digest, 2012, pp. 17-18 참조.

¹⁴⁾ Pascale H. Dubois, Paul Ezzeddin, Collin D. Swan, Suspension and Debarment on the International stage : Experiences in the World Bank's Sanction System, Public Procurement Law Review, Number 3, 2016, pp. 63-64 참조.

II. 제도의 목적

세계은행의 제재제도는 ‘세계은행 헌장’(Articles of Agreement)으로부터 그 목적과 존재 근거를 찾을 수 있다. 세계은행은 그 헌장을 통해, 재정 지원이 의도된 목적을 위해서만 사용될 수 있도록 보장할 만한 제도를 구성할 이른바 ‘신의성실의 의무’(fiduciary duty)가 세계은행에게 있다고 선언하고 있다.¹⁵⁾ 세계은행은 『세계은행 절차지침 : 세계은행 재정지원 프로젝트에 있어서의 제재절차와 화해』(Procedure : Bank Procedure : Sanctions Proceedings and Settlements in Bank Financed Projects, 이하 ‘세계은행 제재절차지침’이라고 한다)를 통해 위와 같은 헌장에 따른 신의성실의 의무를 수행하기 위해 제재제도를 설계하게 되었음을 명백히 밝히고 있다.¹⁶⁾

다시 말해, 세계은행의 제재제도는 세계은행 운영의 진실성을 보장하고, 그 재정 지원 목적의 일탈을 방지하기 위하여 존재한다. 세계은행의 제재는 제재당사자뿐만 아니라 다른 사업자들이 미래에 제재대상 행위를 하지 않도록 억제하고, 제재대상 행위를 예방하며, 이에 따른 피해를 보상하거나 복구하는 데에 그 목적이 있다.¹⁷⁾ 세계은행은 『세계은행 그룹 정책 : 사기행위와 부패행위에 대한 제재』(WBG Policy : Sanctions for Fraud and Corruption, 이하 ‘세계은행 제재정책’이라고 한다)를 통해, 세계은행의 제재제도가 제재대상 행위를 방지하는 데에 그 목적이 있을 뿐, 해당 행위에 대해 벌을 주는 데에 목적이 있는 것이 아니고, 국내 법원의 형사, 민사, 행정법적 제재나 다

15) 국제부흥개발은행(IBRD) 헌장 Article III. Section 5(b)는 “국제부흥개발은행은 해당 대출금이 대출의 정해진 목적을 위해서만 사용되도록 제도를 운용할 의무가 있다. 여기에는 정치적 혹은 비경제적인 고려로부터 영향을 받지 않고 경제성 및 효율성에 대하여 적절한 검토를 하는 것도 포함된다.”고 규정하고 있다. 나아가, 국제개발협회(IDA) 헌장 Article V. Section 1(g) 또한 “국제개발협회는 모든 재정지원이 그 목적에만 맞게 사용되도록 제도를 운용할 의무가 있고, 이를 위해서는 경제성에 대해 적절한 검토를 하는 것도 필요하다.”고 규정하고 있다.

16) ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. A. 1.01. (a) 참조.

17) ‘세계은행 제재정책’ Section III. A. 1. 2. 참조.

른 법률상 구제 수단 등을 대체할 수 있는 것이 아니라고 명시함으로써¹⁸⁾, 해당 제도가 세계은행 고유의 행정적 목적을 달성하기 위한 것임을 선언하고 있다. 반면 이에 대해서는, 실제로 세계은행의 제재제도는 제재당사자의 현재 상황보다는 과거의 제재대상 행위 존부에 초점을 맞추어 그와 같은 제재대상 행위가 있었음이 확인되면 반드시 제재를 부과하는 제도로써, 다른 정책적 고려에 따른 제재의 면제 등이 허용되지 않는 점 등을 고려할 때, ‘과거의 잘못에 대한 제재’로서의 성격이 강하다는 점을 지적하거나,¹⁹⁾ 세계은행 스스로 그 제재 제도가 원천적으로 행정적(administrative)인 것임을 강조하고 있다고 하더라도 제재대상 행위의 종류나, 당사자에게 지대한 영향을 미치는 제재의 내용, 독립된 조사기관을 포함하는 제재절차 등을 고려하여 볼 때 이는 형사사법절차의 메커니즘을 반영하고 있는 것이 아닌지 의문을 가질 수 있다는 견해²⁰⁾ 등이 존재한다.

제3절 규범적 근거

세계은행은 어떤 근거로 개인이나 기업에게 제재를 할 수 있는가? 세계은행이 제재를 부과할 수 있는 대상 행위와 제재의 종류, 그 절차에 대해 알아보기에 앞서 우선, 세계은행의 제재와 관련된 규범적 근거에 대해 검토할 필요가 있다.

세계은행은 통상 채무국(borrower)²¹⁾과 사이에 융자협약(loan agreement)을

18) ‘세계은행 제재정책’ Section III. A. 3. 참조.

19) Nathaniel E. Castellano, Suspensions, Debarments, and Sanctions : A Comparative Guide to United States and World Bank Exclusion Mechanisms, Public Contract Law Journal, 2016, pp. 434-437 참조.

20) Tina Søreide, Linda Gröning, Rasmus Wandall, An Efficient Anticorruption Sanctions Regime? The Case of World Bank, Chicago Journal of International Law, Vol. 16, Number 2, 2016, p. 535 참조.

21) 세계은행으로부터 보조금, 융자 등을 수령하는 법률상 주체로서 통상 회원국인 경우가 많으나, 때로는 세계은행과 사이에 프로젝트 협약을 체결한 ‘프로젝트 수

체결하여 채무국으로 하여금 개발 프로젝트를 진행하도록 한다. 이때 세계은행의 각종 반부패정책, 지침들은 개별적인 용자협약의 내용이 된다. 이러한 용자협약은 채무국이 개발 프로젝트를 진행하기 위해 체결하는 모든 계약이 세계은행의 반부패정책에 부합해야 한다고 규정하는 것이 원칙이다.²²⁾ 이에 따라 채무국은, 세계은행과 사이에 체결된 용자협약과 관련된 프로젝트의 실행을 위해 개인이나 기업, 단체 등 개별 사인(私人)과 사이에 계약을 체결할 경우 해당 사인 또한 세계은행의 반부패정책에 순응해야 한다고 계약을 통해 규정할 의무를 부담하게 되고, 그와 같은 내용으로 계약이 체결됨으로써 개인, 기업, 단체까지도 세계은행의 반부패정책에 구속되게 된다.²³⁾ 즉, 세계은행은 비록 개별 사인과 사이에 체결되는 계약의 직접 당사자가 아니지만, 채무국과의 용자협약 및 위 용자협약에 따라 채무국이 개별 사인과 사이에 체결하는 계약의 효력을 통해 개별 사인이 세계은행의 반부패정책, 지침을 위반하였는지 여부를 조사하고 제재 제도를 실시할 권한을 지니게 된다. 이러한 과정을 통해 채무국과 개별적으로 조달계약 등을 체결한 개인, 기업, 단체 등은 세계은행이 정한 제재절차를 거쳐 입찰참가자격을 제한받는 등의 제재를 부과 받게 된다.²⁴⁾

그렇다면 위와 같은 용자협약을 통해 개인이나 기업, 단체에게 효력을 미치는 세계은행의 제재제도는 어디에 근거하여 형성되었는지 살펴볼 필요가 있다. 세계은행은 국가가 아니므로 국가와 같은 헌법, 법률, 행정규칙 등 엄

행 독립체'(Project Implementing Entity)인 경우도 있다. 본 논문에서는 두 가지 경우를 포함하여 '채무국'으로 호칭하기로 한다.

22) 세계은행의 『국제부흥개발은행과 국제개발협회의 대출금, 보조금으로부터 재원을 조달하는 프로젝트에 있어서의 사기행위와 부패행위를 방지, 척결하기 위한 가이드라인』(Guidelines on Preventing and Combating Fraud and Corruption in Projects Financed by IBRD Loans and IDA Credits and Grants) 3. 참조.

23) World Bank, The World Bank's Anti-Corruption Guidelines and Sanctions Reform : A User's Guide, 2006, p. 12 참조.

24) Nathaniel E. Castellano, Suspensions, Debarments, and Sanctions : A Comparative Guide to United States and World Bank Exclusion Mechanisms, Public Contract Law Journal, 2016, pp. 404-405 참조.

격한 법체계를 갖추고 있지는 아니하지만, 그 내부의 지침 등을 나름의 기준에 따라 정하여 두고 있다. 『세계은행 강령 : 세계은행 재정지원 프로젝트에 있어서의 사기행위, 부패행위에 대한 제재』(Bank Directive : Sanctions for Fraud and Corruption in Bank Financed Projects, 이하 ‘세계은행 제재강령’이라고 한다)는 세계은행 제재제도의 근거가 되는 법원(法源)을 아래와 같이 소개하고 있는바, 각 규범은 소개된 순서에 따라 우선순위를 지닌다.²⁵⁾

우선, 세계은행 제재제도의 가장 기초가 되는 법률적 근거는 ‘세계은행헌장’이다. 위 헌장에 따라, 세계은행은 그 재정 지원이 의도된 목적을 위해서만 사용될 수 있도록 보장하는 제도를 구성할 신의성실의 의무를 지니게 되고, 이러한 의무가 제재제도의 근간이 되는 것임은 앞서 밝힌 바가 있다.

다음의 효력을 지니는 규범은, ‘세계은행 제재정책’이다. 해당 규범은 제재제도의 목적, 원칙 및 범위와 성격에 대하여 일반적으로 규정하고 있다.

한편, ‘세계은행 재정지원 프로젝트’(Bank Financed Project)와 관련하여 체결되는 각 용자협약은, 세계은행의 조달계약, 반부패, 컨설턴트와 관련된 가이드라인 전부(이하 ‘세계은행 가이드라인’이라고 한다)²⁶⁾의 적용을 받는다,

25) ‘세계은행 제재강령’ Section III. B. 1. 참조.

26) 조달계약과 관련하여서는 『국제부흥개발은행과 국제개발협회의 대출금을 재원으로 하여 체결되는 조달계약에 관한 가이드라인』(Guidelines : Procurement under IBRD Loans and IDA Credit), 『국제부흥개발은행과 국제개발협회의 대출금 및 보조금을 재원으로 하여 체결되는 물품, 노무, 비컨설팅 용역 조달계약에 관한 가이드라인』(Guidelines : Procurement of Goods, Works and Non-Consulting Services under IBRD Loans and IDA Credits and Grants)이 여기에 해당된다.

반부패와 관련하여서는 『국제부흥개발은행과 국제개발협회의 대출금, 보조금으로부터 재원을 조달하는 프로젝트에 있어서의 사기행위와 부패행위를 방지, 척결하기 위한 가이드라인』(Guidelines on Preventing and Combating Fraud and Corruption in Projects Financed by IBRD Loans and IDA Credits and Grants), 『직접지원 프로그램 재정지원에 있어서의 사기행위와 부패행위를 방지, 척결하기 위한 가이드라인』(Guidelines on Preventing and Combating Fraud and Corruption in Program-for Results Financing)이 여기에 해당된다.

컨설턴트와 관련하여서는 『세계은행 채무국에 의한 컨설턴트의 선발 및 고용 가이드라인』(Guidelines : Selection and Employment of Consultants by World Bank Borrowers), 『국제개발부흥은행과 국제개발협회의 대출금, 보조금을 재원으

이러한 가이드라인들은 모두 세계은행의 제재와 관련한 규범적 근거가 된다.

나아가, 제재와 관련된 세계은행의 규범들, 즉 앞서 소개된 ‘세계은행 제재 정책’, ‘세계은행 제재강령’, ‘세계은행 제재절차지침’ 뿐만 아니라, ‘제재위원회 정책’(WBG Policy : Statute of the Sanctions Board) 등도 모두 제재의 근거가 되는바, 해당 규범의 입법 연혁, 세계은행의 법률 담당 부서(Legal Vice Presidency)의 제재 담당기관에 대한 법률자문 내용, 제재위원회의 결정례 등은 모두 위 규범을 해석하는 근거가 된다.

마지막으로, 세계은행의 제재와 관련하여서는 법의 일반원칙도 법원(法源)이 된다. 그렇다면, 국내법도 세계은행의 제재에 있어 규범적 근거가 될 수 있는가? 세계은행 제재위원회(Sanctions Board)는 그 결정을 통해, 제재당사자가 국내법에 따라 부담하는 책임은 그가 세계은행의 행정법적 제재절차 아래에서 부담하는 책임과 그 범위가 일치하지 않고, 국내법상의 원칙이 제재당사자의 세계은행에 대한 책임에는 적용될 수 없다고 판시함으로써 국내법이 세계은행의 제재제도에 있어 직접적인 법원(法源)이 될 수 없음을 밝힌 바가 있다.²⁷⁾ 다만, 단순히 국내의 실정법 차원에서의 원칙이 아니라, 일반적으로 통용될 수 있는 법의 일반원칙이라면 세계은행 제재 제도에서도 적용되는 데에 무리가 없을 것이다.

로 컨설턴트를 선발 및 고용함에 있어서의 가이드라인』(Guidelines : Selection and Employment of Consultants under IBRD Loans and IDA Credits and Grants)이 여기 해당된다.

²⁷⁾ Sanctions Board Decision No. 43, 2011, para. 15.(World Bank Group Sanctions Board, The World Bank Group Sanctions Board Law Digest, 2012, p. 34에서 재인용)

제2장 제재의 대상과 종류

제1절 제재의 대상

I. 범위

세계은행 제재절차지침은 ‘제재대상 행위’(sanctionable practice)를 크게 아래와 같은 네 가지 범주로 구분하고 있다.²⁸⁾

(a) ‘세계은행 재정지원 프로젝트’(Bank Financed Projects)와 관련된 부패 행위(corruptive practice), 기망행위(fraudulent practice), 강박행위(coercive practice), 담합행위(collusive practice), 방해행위(obstructive practice) : 각 행위의 정의는 세계은행 가이드라인에서 규정된 바와 같다.

(b) ‘세계은행 내부 조달계약’(Bank's corporate procurement)과 관련된 부패 행위, 기망행위, 강박행위, 담합행위, 방해행위 : 각 행위의 정의는 ‘세계은행 구매자 자격 정책’(World Bank Vendor Policy)에서 규정된 바와 같다.

(c) ‘자율공개 프로그램’(Voluntary Disclosure Program : VDP)에서 정해진 조건의 위반행위

(d) ‘세계은행 제재절차지침’에서 규정된 비밀유지 의무 위반행위

위 (a)에서 언급된 제재대상 행위가 세계은행에서는 주로 문제 된다. 이 때 ‘세계은행 재정지원 프로젝트’(Bank Financed Projects)라 함은 국제부흥개발은행이나 국제개발협회가 직접 자신들의 자금을 사용하거나, 혹은 그들에게 기부된 돈으로 마련된 펀드의 운용자로서 권한을 가지고 있는 자금을 사용하여 진행하는 투자 프로젝트 혹은 프로그램으로서, 세계은행 가이드라인에 따라 융자, 보조금 등을 지원하는 것을 말한다.²⁹⁾ 아래에서는 ‘세계은행 제

²⁸⁾ ‘세계은행 제재절차지침’ Section II. r. 및 Section III. 1.01. (c) 참조.

정지원 프로젝트’와 관련된 부패행위, 기망행위, 강박행위, 담합행위, 방해행위를 중심으로 그 내용 및 제재의 종류, 절차, 기준 등에 대해 살펴보기로 한다.³⁰⁾

II. 대상

아래에서 소개하는 제재대상 행위의 정의와 관련하여서는, 앞서 소개한 세계은행 가이드라인 전부에서 동일하게 규정하고 있다.

1. 부패행위

‘부패행위’(corrupt practice)라고 함은 “다른 상대방의 행위에 부당한 영향을 행사하기 위하여 가치 있는 무엇인가를 직, 간접적으로 제안하거나, 공여하거나, 수수하거나, 요구하는 행위”를 말한다.³¹⁾ 많은 국가들이 해외에서의 뇌물범죄도 형사처벌의 대상으로 삼고 있으므로, 세계은행에서 이를 제재의 대상으로 삼는 것은 당연한 결과라고 평가된다.

부패행위의 정의에 따르면, 뇌물의 공여나 수수가 완성되어야만 여기에 해

29) ‘세계은행 제재절차지침’ Section II. e. 참조.

30) (b)에서 언급된 ‘세계은행 내부 조달계약’(세계은행의 재정이 지원된 프로젝트에서 채무국이 조달계약을 체결하는 경우와는 달리, 세계은행 스스로 자신들의 운영에 필요한 물품, 용역 등을 조달하는 계약을 말한다)과 관련된 세계은행 제재제도의 문제점에 대한 지적으로는, Todd J. Canni, Debarment is No Longer Private World Bank Business : An examination of the Bank’s Distinct Debarment Procedures Used for Corporate Procurements and Financed Projects, Public Contract Law Journal, Vol. 40, Number 1, 2010, pp. 147-169 참조.

31) 『국제부흥개발은행과 국제개발협회의 대출금, 보조금으로부터 재원을 조달하는 프로젝트에 있어서의 사기행위와 부패행위를 방지, 척결하기 위한 가이드라인』 제7항은 “A corrupt practice is the offering, giving, receiving or soliciting, directly or indirectly of anything of value to influence improperly the actions of another party.”라고 규정하고 있고, 다른 가이드라인의 경우에도 동일하게 규정하고 있다.

당되는 것이 아니고, 뇌물 공여의 목적이 달성되었을 것 또한 부패행위 성립의 요건으로 하지 않는바, 이는 일반적인 뇌물죄의 구성요건과 크게 다르지 않다.³²⁾ 또한 부패행위는 계약의 체결 과정에서 이루어지는 것에 한정되지 않는다. 계약의 집행 과정에서도 사업자는 해당 계약의 의무 등을 성실하게 이행하지 않거나 채무국이 계약의 지연 이행을 눈감아 줄 수 있도록 부패행위를 할 유인이 생길 수 있으므로, 계약집행 과정의 부패행위 또한 세계은행의 제재대상이 된다.³³⁾

2. 기망행위

‘기망행위’(fraudulent practice)라고 함은, “경제적인 이익이나 다른 이익을 얻을 목적에서, 혹은 어떤 의무를 피하기 위한 목적에서, 이를테면 거짓진술을 하는 것과 같이 어떤 행위를 하거나 하지 않음으로써 상대방을 고의나 과실로 오도하거나 혹은 오도하고자 시도하는 행위”를 말한다.³⁴⁾ 이를테면 공급자의 자격, 재무 상황, 계약진행 상황에 대한 거짓정보 제시, 입찰에서의 부정행위, 악의적인 이익분배, 과다한 비용 청구 등을 말한다. 세계은행의 제재대상인 기망행위가 성립하려면, 행위자에게 이익을 얻을 목적이나 의무를 피하기 위한 목적이 있어야 하고, 단순한 부주의나 무지에서 비롯된 착오나 사실의 누락 등은 제재의 대상에 해당하지 않는다.³⁵⁾ 과실로 오도한 것이

³²⁾ Stuart H. Deming, Anti-Corruption Policies : Eligibility and Debarment Practices at the World Bank and Regional Development Banks, The International Lawyer, Vol. 44, Number 2, pp. 871-875 참조.

³³⁾ Sope Williams, The Debarment of Corrupt Contractors from World Bank-Financed Contracts, Public Contract Law Journal, Vol. 36, No. 3, 2007, p. 287 참조.

³⁴⁾ 『국제부흥개발은행과 국제개발협회의 대출금, 보조금으로부터 재원을 조달하는 프로젝트에 있어서의 사기행위와 부패행위를 방지, 척결하기 위한 가이드라인』 제7항은 “A fraudulent practice is any act or omission, including a misrepresentation, that knowingly or recklessly misleads, or attempts to mislead, a party to obtain a financial or other benefit or to avoid an obligation.”라고 규정하고 있고, 다른 가이드라인의 경우에도 동일하게 규정하고 있다.

기망행위에 해당하려면, 적어도 해당 정보가 사실인지 여부에 관해 무모할 정도로 무관심한 경우이어야 한다.³⁶⁾

세계은행의 제재대상 행위 중 사기행위가 차지하는 비율은 83%로, 부패행위가 18%, 담합행위가 8%, 방해행위가 4%, 강박행위가 1%인 것에 비추어 보면 세계은행에서 가장 흔하게 발견되는 제재대상 행위이다.³⁷⁾³⁸⁾ 실제 보고된 사례를 살펴보면, 은행의 보증서, 생산자의 인증서, 이행경력서 등을 위조한 사례, 관련 분쟁에 대한 정보를 알리지 않은 사례, 과거의 경력에 대한 거짓 정보를 제공한 사례 등이 여기에 해당한다.³⁹⁾

3. 담합행위

‘담합행위’(collusive practice)라고 함은, “둘 이상의 당사자가 부당한 목적을 위하여 협정을 체결하는 것으로서, 다른 당사자의 행위에 부당하게 영향력을 행사하는 행위를 포함”한다.⁴⁰⁾ 입찰 결과를 특정인에게 유리하게 만들

35) Sope Willams, The Debarment of Corrupt Contractors from World Bank-Financed Contracts, Public Contract Law Journal, Vol. 36, No. 3, 2007, pp. 287-288 참조.

36) World Bank, The World Bank's Anti-Corruption Guidelines and Sactions Reform : A User's Guide, 2006, p. 6 참조.

37) 합계가 100%를 넘는 것은 하나의 사건이 두 가지 이상의 제재대상 행위 유형을 포함하는 경우도 많기 때문에 그러하다. 자세한 내용은, World Bank Office of Suspension and Debarment, Report and Functions, Data and Lessons Learned, 2015, p. 30 참조.

38) 이에 대해 실제로 사기행위가 가장 빈번하게 발생하여서 그런 것이 아니라, 부패행위, 담합행위 등과 달리 조사를 통해 가장 쉽게 발견될 수 있는 제재대상 행위여서 그런 것이라는 견해로는, Tina Søreide, Linda Gröning, Rasmus Wandall, An Efficient Anticorruption Sanctions Regime? The Case of World Bank, Chicago Journal of International Law, Vol. 16, Number 2, 2016, p. 534 참조.

39) World Bank Office of Suspension and Debarment, 전제서 p. 31 참조.

40) 『국제부흥개발은행과 국제개발협회의 대출금, 보조금으로부터 재원을 조달하는 프로젝트에 있어서의 사기행위와 부패행위를 방지, 척결하기 위한 가이드라인』

기 위하여 입찰참가자들 사이에 협정을 체결하는 경우가 일반적으로, 국내에서도 흔히 발생하는 입찰에서의 담합과 유사한 개념이다. 다만, 그 범위는 단순히 입찰참가자들 사이에서 이루어지는 행위에 한정되지 아니하고, 입찰 진행자인 채무국 등이 특정인만이 충족 가능한 조건을 일부러 제시하면서 엄격한 입찰 절차를 진행하는 것 또한 담합행위에 해당한다고 평가된다.⁴¹⁾

4. 강박행위

‘강박행위’(coercive practice)라고 함은, “다른 당사자의 행위에 부당하게 영향을 미칠 목적에서, 다른 당사자 혹은 그 당사자의 재산에 직, 간접적으로 손해를 입히거나, 그러한 손해를 입히겠다고 위협하는 행위”를 말한다.⁴²⁾ 이는 유형력의 행사나 폭력행위 등을 전제로 한다. 강박행위의 성립에 있어서는 ‘다른 당사자의 행위에 부당하게 영향을 미칠 목적’을 요구하고 있으므로, 행위자의 의도에 대한 검토가 필요하다. 즉, 유형력의 행사 등이 있었다고 하더라도 이는 피해자의 입찰참가나 계약집행에 영향을 미칠 목적으로 이루어진 것이어야 하고, 피해자에 대해 단순히 폭력 등이 있었다는 사실만으로는 제재의 대상이 되는 강박행위에 해당한다고 볼 수 없다.⁴³⁾

제7항은 “A collusive practice is any act or omission, including a misrepresentation, that knowingly or recklessly misleads, or attempts to mislead, a party to obtain a financial or other benefit or to avoid an obligation.”라고 규정하고 있고, 다른 가이드라인의 경우에도 동일하게 규정하고 있다.

41) Stuart H. Deming, Anti-Corruption Policies : Eligibility and Debarment Practices at the World Bank and Regional Development Banks, The International Lawyer, Vol. 44, Number 2, p. 876 참조.

42) 『국제부흥개발은행과 국제개발협회의 대출금, 보조금으로부터 재원을 조달하는 프로젝트에 있어서의 사기행위와 부패행위를 방지, 척결하기 위한 가이드라인』 제7항은 “A coercive practice is impairing or harming, or threatening to impair or harm, directly or indirectly, any party or the property of the party to influence improperly the actions of a party.”라고 규정하고 있고, 다른 가이드라인의 경우에도 동일하게 규정하고 있다.

43) Sope Williams, The Debarment of Corrupt Contractors from World

5. 방해행위

‘방해행위’(obstructive practice)라 함은, “① 부패행위, 사기행위, 담합행위, 강박행위에 연루되었는지 여부에 관한 세계은행의 조사를 실질적으로 방해하기 위하여 의도적으로 조사를 위한 증거물을 훼손, 위조, 변조 또는 은닉하는 행위 혹은 조사자에게 허위의 진술을 하는 행위, ② 조사와 관련이 있는 내용을 공개하고자 하는 사람을 막기 위해 그를 협박하거나 괴롭히는 등의 행위, ③ 세계은행에 주어진 조사 및 감사 권한을 실질적으로 방해하고자 하는 행위”를 말한다.⁴⁴⁾

세계은행의 채무국은 개인 또는 기업 등 개별 당사자와 사이에 계약을 체결함에 있어서, ‘해당 당사자는 세계은행이 정한 의무에 따를 것’, ‘해당 당사자는 세계은행이 프로젝트와 관련된 그들의 계좌, 서류 등을 조사 및 감사하는 것을 용인할 것’ 등을 계약의 내용으로 반드시 편입시켜야 할 의무가 있다.⁴⁵⁾ 즉, 채무국이 아닌 개별 당사자는 채무국과의 개별 계약을 통해, 세계은행의 조사 및 감사에 복종할 의무를 지니게 된다. 방해행위는 개별 당사자의 위와 같은 계약상 의무에 근거하여, 그 의무의 위반행위에 대해 제재를

Bank-Financed Contracts, Public Contract Law Journal, Vol. 36, No. 3, 2007, p. 288 참조.

44) 『국제부흥개발은행과 국제개발협회의 대출금, 보조금으로부터 재원을 조달하는 프로젝트에 있어서의 사기행위와 부패행위를 방지, 척결하기 위한 가이드라인』 제7항은 “An obstructive practice is (i) deliberately destroying, falsifying, altering or concealing of evidence material to the investigation or making false statements to investigators in order to materially impede a Bank investigation into allegations of a corrupt, fraudulent, coercive or collusive practice; and/or threatening, harassing or intimidating any party to prevent it from disclosing its knowledge of matter relevant to the investigation or from pursuing the investigation, or (ii) acts intended to materially impede the exercise of the Banks contractual rights of audit or access to information.”라고 규정하고 있고, 다른 가이드라인의 경우에도 동일하게 규정하고 있다.

45) 『국제부흥개발은행과 국제개발협회의 대출금, 보조금으로부터 재원을 조달하는 프로젝트에 있어서의 사기행위와 부패행위를 방지, 척결하기 위한 가이드라인』 제9항 (d) 참조.

가하는 것으로 평가된다. 국가와 달리 수사, 재판, 형벌 집행과 관련된 권한을 지니고 있지 않은 세계은행으로서 그 제재의 실효성을 확보하기 위해 방해행위를 제재의 대상으로 삼고 있는 것으로 볼 수 있다.

제2절 제재의 종류

‘세계은행 제재절차지침’이 규정하고 있는, 제재절차의 당사자(respondent, 이하 ‘제재당사자’라고만 한다⁴⁶⁾)에게 부과될 수 있는 제재의 종류는 아래와 같다.

I. 경고

‘경고’(reprimand)는 제재당사자에게 그 행위에 대해 경고장(letter of reprimand)을 보내는 제재를 말한다.⁴⁷⁾ 경고는 그로 인해 미치는 법적 효과가 미미하므로 매우 드물게 이루어지는 제재이나, 주로 관리 감독을 소홀히 한 데에만 책임이 있는 제재당사자의 관련자(affiliate)⁴⁸⁾에게는 경고 조치만을 하는 경우가 있다.⁴⁹⁾

46) ‘세계은행 제재절차지침’ Section II. q.에서는 ‘respondent’를 제재대상 행위와 관련이 있다고 주장되는 사람으로서, 제재절차 개시통보나 화해협약에서 당사자로 지목된 개인 또는 단체를 말한다고 규정하고 있다. ‘respondent’를 ‘사업자’로 표현하고 있는 경우도 있으나(김대인, 세계행정법과 국제기구 - 세계은행의 부정당업자제재 제도를 중심으로-, 행정법연구 제45호, 행정법이론실무학회, 2016, 1-23면 참조), 본 논문에서는 제재절차에서의 당사자성을 강조하기 위하여 위와 같이 번역하기로 한다.

47) ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 9.01. (a) 참조.

48) ‘세계은행 제재절차지침’ Section II. a.에서는 ‘제재당사자를 지배하거나, 제재당사자의 지배를 받거나, 제재당사자와 함께 동일한 사람으로부터 지배를 받고 있는 개인 혹은 법인’을 제재당사자의 관련자(affiliate)로 정의하고 있다.

49) ‘세계은행 제재 가이드라인’(World Bank Sanctioning Guidelines) II. D. 참조.

II. 조건부 입찰참가자격제한 면제

‘조건부 입찰참가자격제한 면제’(conditional non-debarment)라 함은, 제재당사자에게 조건부로 입찰참가자격을 면제함으로써, 해당 당사자로 하여금 세계은행에서 이루어지는 프로젝트에 있어서 입찰참가자격제한 조치를 피하려면 해당 조건을 이행할 의무를 부담하게 하는 제재를 말한다.⁵⁰⁾ 조건부 입찰참가자격제한 면제에 있어서는 ‘조건의 준수를 위한 기간’과 ‘조건이 준수되지 않았을 경우 입찰참가자격이 제한되는 기간’이라는 두 가지의 기간이 정해지게 된다. 전자의 기간 동안 조건을 이행하였음을 제재당사자가 증명하지 못한 경우에는, 즉각적으로 입찰참가자격제한이 효력을 발휘하게 되고 이는 제재담당관 또는 제재위원회가 미리 정해진 기간, 즉 후자의 기간 동안 효력을 발생시킨다. 반면, 전자의 기간 동안 조건의 준수가 증명된 경우에는, 입찰참가자격제한을 면제받는 효과가 발생한다.

조건부 입찰참가자격제한 면제가 부과되는 대상은 통상, 제재당사자의 관련자(affiliate)로서 제재대상 행위에 직접적으로 관여하지는 않았으나 구조적인 관리 감독의 부재 등으로 인해 책임이 없다고 보기는 어려운 당사자나, 제재대상 행위를 바로잡기 위해 이미 노력을 하였거나 다른 경감요소에 해당하는 조치 등을 취함으로써 입찰참가자격제한의 면제가 정당화될 수 있음을 증명한 당사자 등이다. 이때 제재당사자에게 부과되는 조건에는, 특정한 원상회복조치나 예방적 조치들을 이행하는 것, 비즈니스 구조를 개혁하기 위해 준법 프로그램을 도입하거나 개선하고, 근로자를 징계하거나 재배치하는 것 등이 있으나, 여기에 한정되는 것은 아니다.⁵¹⁾

III. 입찰참가자격제한

‘입찰참가자격제한’(debarment)은 제재당사자에게 무기한 혹은 정해진 기간

⁵⁰⁾ ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 9.01. (b) 참조.

⁵¹⁾ ‘세계은행 제재 가이드라인’ II. C. 참조.

동안 아래와 같은 행위를 하지 못하게 하는 제재를 말한다.⁵²⁾

우선, 입찰참가자격을 제한받은 제재당사자는, 금전적으로든 어떤 방식으로든, ‘세계은행의 재정을 지원받는 계약’(Bank-Financed contract)의 상대방이 되거나 그로부터 이익을 받는 행위를 할 수 없다. 여기에 포함되는 행위는 예를 들자면, ‘사전 자격심사’(pre-qualification)에 지원하는 행위, 자문활동에 관심을 표현하는 행위, 직접적으로 혹은 하도급 업자, 지정 컨설턴트, 지정 생산자·공급자, 지정 서비스 제공자로서 입찰에 참가하는 행위, 현재 계속 중인 계약의 부속계약이나 수정계약에 참가하는 행위 등이 있다.

나아가, 입찰참가자격제한을 받은 제재당사자는 세계은행의 재정을 지원받는 계약을 수주한 회사로부터 하도급 업자, 컨설턴트, 생산자·공급자, 서비스 제공자로 지명될 수도 없다. 이는 비록 세계은행 재정지원 계약의 직접상대방은 아니더라도, 그 직접상대방과 사이에 다시 계약을 체결하는 경우 실질적으로 세계은행으로부터 재정을 지원받는 계약에 관여하는 것과 다를 바가 없으므로 이를 규제하기 위한 것이다. 이때 하도급 업자, 컨설턴트, 생산자·공급자, 서비스 제공자로 지명되었다고 함은, 특별하거나 중요한 경험, 노하우를 가지고 있어서 입찰참가자가 특정 입찰에서 요구되는 자격요건을 갖추 수 있게 해주므로 입찰참가자가 해당 하도급 업자 등을 사전 자격심사나 입찰에서 포함시킨 경우이거나, 채무국(borrower)이 해당 하도급 업자 등을 지명한 경우를 말한다.⁵³⁾ 즉, 하도급 업자, 컨설턴트, 생산자·공급자, 서비스 제공자로서 언제나 일할 수 없는 것이 아니라, 제재당사자의 도움으로 인해 비로소 계약의 직접상대방이 특정 입찰에 참가할 수 있는 경우 등으로 입찰참가자격제한의 범위를 한정하고 있다.

마지막으로, 입찰참가자격제한을 받은 제재당사자는 세계은행에 의해 용자를 받거나, ‘세계은행 재정지원 프로젝트’의 준비 혹은 진행에 참여하는 행위를 할 수 없다.

본 논문에서는 세계은행의 입찰참가자격제한의 경우에 한정하여 논의를

52) ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 9.01. (c) 참조.

53) ‘세계은행 제재절차지침’ 주석 [15] 참조.

진행하고 있으나, 이와 같은 입찰참가자격제한은 세계은행 그룹 전체의 차원에서 효력이 있는 것이다. 나아가, 국제금융공사, 국제투자보증기구, ‘세계은행 보증 프로젝트’(Bank Guarantee Project), ‘세계은행 탄소 배출 재정지원 프로젝트’(Bank Carbon Finance Project) 차원에서 입찰참가자격제한조치가 있는 경우, 그 내용은 ‘세계은행 재정지원 프로젝트’에서의 그것과 동일하고,⁵⁴⁾ 여기에서 입찰참가자격을 제한당한 경우 세계은행에서도 입찰참가자격이 제한된다.

입찰참가자격제한에 대한 이해가 중요한 이유는, 조건부 입찰참가자격제한 면제나 해제조건부 입찰참가자격제한이 위 입찰참가자격제한을 기본으로 하여 조건부로 입찰참가자격제한을 면제하거나 해제하는 조치를 말하기 때문이다. 즉, 조건부 입찰참가자격제한 면제나 해제조건부 입찰참가자격제한에 있어 조건이 불이행되는 경우 일반적인 입찰참가자격제한과 동일한 효력을 지닌 제재가 효력을 발생하게 된다.

그렇다면, 조건이 없이 단순히 입찰참가자격제한만을 부과하는 것은 어떤 경우인가? ‘세계은행 제재 가이드라인’(World Bank Sanctioning Guidelines)은 조건부 입찰참가자격제한 면제나 해제조건부 입찰참가자격제한과는 달리, 조건의 부과를 통해 합리적인 목적의 달성이 불가능한 경우에 조건 없는 입찰참가자격제한이 부과된다고 밝히고 있다. 이를테면, 제재당사자가 이미 활발한 사내 준법 프로그램을 운영하고 있는 경우이거나, 제재대상 행위가 이미 계약기간이 종료된 근로자들에 의해 단독으로 이루어진 행위인 경우에 그러하다. 또한 정해진 입찰참가자격제한의 기간이 상대적으로 짧을 때(1년 이하)에도 별도의 조건 없이 입찰참가자격제한 조치만을 부과하기도 한다.⁵⁵⁾ 반면, 입찰참가자격제한을 영구적으로 하는 경우도 있다. 이는 해당 제재당사자가 조건의 준수 등을 통해 개선될 수 있다고 생각할 만한 합리적 근거가 없는 경우에 일반적으로 이루어진다. 주로 자연인이나 그에 의해 지배되는 회사, ‘서류상의 회사’(shell company) 등이 영구 입찰참가자격제한의 대

⁵⁴⁾ ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 9.01. (c) 참조.

⁵⁵⁾ ‘세계은행 제재 가이드라인’ II. B. 참조.

상이 될 것으로 보인다.⁵⁶⁾

IV. 해제조건부 입찰참가자격제한

‘해제조건부 입찰참가자격제한’(debarment with conditional release)은 제재 당사자에게 입찰참가자격제한 조치를 하되, 해당 제재당사자가 원상회복 조치나 예방적 조치, 혹은 해제를 위해 필요한 다른 조건을 준수할 경우, 입찰참가자격제한의 최소 기간이 종료되면 해당 제재당사자를 입찰참가자격제한 조치로부터 해방시켜주는 제재이다. 해제조건부 입찰참가자격제한은 일반 입찰참가자격제한과 마찬가지로 세계은행 그룹 차원에서 확대 적용된다.⁵⁷⁾

해제조건부 입찰참가자격제한은 제재의 기본형(baseline)이다. 따라서 다른 제재를 부과하기 위해서는 해당 제재를 부과하는 것을 정당화할 만한 이유가 있어야 하고, 그러한 이유가 없다면 원칙적으로 해제조건부 입찰참가자격제한이 부과된다.⁵⁸⁾

해제조건부 입찰참가자격제한이 부과될 경우 해당 입찰참가자격제한조치는, ① 정해진 입찰참가자격제한의 최소 기간이 경과되고, ② 제재담당관 내지 제재위원회에 의해 설정되어 이행담당관에 의해 구체화된 조건을 제재당사자 스스로 이행하였음을 증명한 경우에만 해제조건이 성취되어 효력을 상실한다. 즉, 정해진 입찰참가자격제한의 최소 기간이 경과되기 전에는, 설령 제재당사자가 조건을 이미 모두 준수하였다고 하더라도 입찰참가자격제한이 여전히 효력을 지니는 것이 원칙이다. 다만, 협력 내지 회복 조치와 같은 특정한 조건이 이행되었을 때 기존에 정해진 입찰참가자격제한 기간이 줄어들도록 미리 정해놓을 수는 있다. 또한, 정해진 입찰참가자격제한 기간이 10년을 초과하는 경우라면, 제재당사자가 10년이 지난 후에 자신의 조건준수를 증명함으로써 입찰참가자격제한 기간의 축소를 신청할 수도 있다.⁵⁹⁾

56) ‘세계은행 제재 가이드라인’ II. E. 참조.

57) ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 9.01. (d) 참조.

58) ‘세계은행 제재 가이드라인’ I. 및 II. A. 참조.

입찰참가자격제한 조치를 함에 있어 ‘해제조건’을 부과하는 이유는, 이를 통해 제재당사자의 개선을 장려하고, 세계은행 재정 지원 활동에 있어 추가적인 위험을 줄이기 위해서이다. 이때 부과되는 해제조건은 비즈니스 구조를 개혁하기 위해 준법 프로그램을 도입하거나 개선하고, 근로자를 징계하거나 재배치하는 것 등 조건부 입찰참가자격제한 면제에서 부과되는 조건의 내용과 유사하고, 이 역시 그 내용이 한정되어 있는 것은 아니다.⁶⁰⁾

입찰참가자격제한의 최소 기간이 정해져 있다는 점에서, 조건을 이행할 경우 아예 입찰참가자격제한을 피할 수 있는 조건부 입찰참가자격제한과는 성격이 다르다. 해제조건부 입찰참가자격제한은, 제재당사자의 입찰참가자격을 제한함으로써 해당 당사자를 일정 기간 동안 세계은행의 제재절차에서 배제시키는 데에서 머무르지 않고, 해당 당사자로 하여금 원상회복을 비롯한 각종 조치를 취하도록 의무화한다는 점에서 일반적인 입찰참가자격제한보다 훨씬 미래지향적이라고 볼 수 있다. 즉, 제재당사자를 입찰 절차 등에서 단순히 배제시키고 그에게 일정한 수준의 제재를 가한다는 측면에서 형벌과 같은 제재적 성격이 강한 기존의 입찰참가자격제한에서 더 나아가, 해당 당사자도 언젠가는 입찰참가자격제한 기간이 도과되면 세계은행의 입찰 절차에 다시 참가할 수 있다는 전제에서 실질적 개선을 도모하고자 한다는 점에 대해서는 주목할 만한 가치가 크다고 할 수 있겠다. 이러한 관점에서, 세계은행의 해제조건부 입찰참가자격제한은 합목적적인 행정 제도의 구축으로서의 의미가 크다.

V. 손해배상 내지 원상회복 조치

‘손해배상 내지 원상회복 조치’(restitution)는 제재당사자에게 금전적으로든 어떤 방식으로든 채무국을 비롯한 다른 당사자에게 회복조치를 행할 의무를 부과하는 제재를 말한다.⁶¹⁾

⁵⁹⁾ ‘세계은행 제재 가이드라인’ II. A. 참조.

⁶⁰⁾ Ibid.

계약집행에서의 사기행위로 인해 관련 국가나 프로젝트가 입은 피해를 회복하기 위해 필요한 금액을 산정할 수 있는 경우와 같이, 지극히 예외적인 경우에 부과되는 제재이다.⁶²⁾

민사소송을 비롯한 각종 민사법적 구제 제도를 갖추고 있는 국가 내에서 입찰 절차와 관련하여 문제가 발생할 경우, 행정청의 입찰참가자격제한과는 별개로 얼마든지 민사법적 조치를 취할 수 있어 굳이 손해배상 내지 원상회복 조치 등을 제재로 부과할 필요는 없다. 그러나 세계은행의 재정지원과 관련된 다수의 입찰절차는 초국가적으로 이루어지게 되므로, 그 과정에서 발생하는 금전적 손해의 배상 등은 민사법적으로 복잡한 문제를 야기할 수 있다. 이에 세계은행이 그 제재의 하나로서 ‘손해배상 내지 원상회복 조치’를 부과할 수 있는 것은, 복잡한 민사적 분쟁을 간이하게 해결한다는 측면에서도 큰 의의를 지닌다고 볼 수 있다.

61) ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 9.01. (e) 참조.

62) ‘세계은행 가이드라인’ II. F. 참조.

제3장 제재의 절차와 효과

제1절 개설

제2장 제1절에서 살펴본 제재대상 행위에 대하여, 제2장 제2절에 따른 제재를 부과하려면 일정한 절차가 필요하다. 그와 관련하여 세계은행은 앞서 살펴본 ‘세계은행 제재정책’, ‘세계은행 제재강령’, ‘세계은행 제재절차지침’, ‘제재위원회 정책’ 등을 통해 세밀하게 규정하고 있는바, 대략적인 내용을 소개하면 아래와 같다.

세계은행의 제재절차는, ① 세계은행 내부조사처(Integrity Vice Presidency : INT)의 조사 및 절차의 개시, ② 제재담당관(Suspension and Debarment Officer : SDO)의 첫 번째 단계 심사, ③ 제재위원회(Sanctions Board)의 두 번째 단계 심사로 크게 구분될 수 있다. 내부조사처에서 제재대상 행위에 대해 조사를 한 후 발견된 증거를 근거로 제재담당관에게 제재 요청을 하면, 제재담당관에 의하여 첫 번째 단계의 심사가 시작된다. 이때 제재담당관이 해당 내용을 검토하여 제재대상 행위가 있었다고 결론내릴 만한 충분한 증거가 있다고 판단할 경우, 제재담당관은 제재절차 개시 통보를 발령하고, 제재당사자에게 적절한 제재의 내용을 권고한다. 만일 제재당사자가 제재담당관의 위와 같은 통보 및 권고된 제재 내용에 대해 다투지 않을 경우, 제재담당관에 의해 권고된 제재가 그대로 확정된다. 반대로 제재당사자가 내부조사처에 의해 적용된 혐의 내지 제재담당관이 권고한 제재의 내용에 대해 다툰 경우, 해당 사건은 제재위원회에서 두 번째 단계의 심사를 하게 된다. 제재위원회가 서면심리 및 필요한 경우 청문절차를 걸쳐 최종 결정을 내리게 되면 이는 그 즉시 효력을 지니고, 항소 등 더 이상의 불복 절차는 존재하지 않는다. 이후에는 조건부 입찰참가자격제한 조치(조건부 입찰참가자격제한 면제, 해제조건부 입찰참가자격제한을 말한다. 이하에서도 같다)와 관련하여, 이행담당관(Integrity Compliance Officer)이 조건의 이행 여부 등을 심사하는 부수적인 절차만이 남는다.

아래에서는 위와 같이 소개한 제재절차의 기본 원칙에 대하여 먼저 알아본 후, 제재절차를 담당하는 세계은행의 각 기관에 대해 살펴본다. 그 후 제재절차의 각 단계에 대하여 차례로 알아보기로 한다.

제2절 절차의 기본 원칙

세계은행의 제재절차와 관련된 각종 정책, 강령, 절차지침 등을 통해 확인되는 제재절차의 기본 원칙은 크게 아래와 같이 정리될 수 있다.

우선 ‘적법절차’(due process)의 원칙이 있다. 위 원칙에 따르면 제재는 내부조사처가 사실관계에 대해 성실하고 공정한 조사를 한 후 절차에 따라 이루어져야 하고, 여기에는 제재당사자가 제재담당관 및 제재위원회에 충분히 의견을 표명할 수 있도록 기회를 부여하는 것이 포함된다.⁶³⁾ 세계은행은 ‘세계은행 제재절차지침’을 중심으로 제재당사자의 절차상 권리에 대해 세밀하게 규정함으로써 적법절차의 원칙을 구현하고 있다.

다음은 ‘독립성’(independence)의 원칙이다. 제재담당관, 이행담당관, 제재위원회의 각 위원은 공정하게, 오로지 사안만을 검토하여 본인의 업무를 다하여야 하고, 세계은행 그룹의 총재(President), 경영이사(Managing Director), 집행부총재(Executive Vice President)와 같은 집행부 관료, 이사회 구성원, 회원국, 제재당사자를 비롯한 어떤 단체나 개인으로부터도 지시를 받거나 이들의 요구를 들어주어서는 안 된다. 제재절차에 관여하는 모든 직원들은 각자의 업무와 책임을 각종 정책, 절차지침에 따라 독립적인 판단에 근거하여 수행하여야 한다.⁶⁴⁾

한편, 제재제도는 제재당사자뿐만 아니라 일반 대중에게도 투명성을 보장하는 것을 지향함으로써 ‘투명성’(transparency)의 원칙을 그 기조로 삼고 있다. 이에 따르면, 제재당사자의 이름, 그에게 부과된 제재와 그 근거는 대중

63) ‘세계은행 제재정책’ Section III. B. 1. 참조.

64) ‘세계은행 제재정책’ Section III. B. 2. 참조.

에게 공개된다. 나아가, 제재담당관, 제재위원회의 결정 또한 공개된다. 다만, 조사 및 심사절차는 공개하지 않는다.⁶⁵⁾

마지막으로, 국내 행정법상 일반원칙과 마찬가지로, 세계은행의 제재제도에서도 제재 담당 기관들로 하여금 ‘비례원칙’(proportionality)을 준수하도록 하고 있다. 제재는 제재대상 행위의 성격과 범위 및 제재당사자의 책임에 비례하여야 한다. 이를 위해서는 ‘세계은행 제재 가이드라인’에서 제시된 가중 및 경감요소를 적절히 잘 고려하여야 한다.⁶⁶⁾

제3절 기관

I. 내부조사처

1. 의의

세계은행의 내부조사처(Integrity Vice Presidency : INT)는 ‘세계은행 재정 지원 프로젝트’와 관련된 사기행위, 부패행위 등을 조사하고, 제재의 개시를 담당하는 독립적인 기관이다.⁶⁷⁾ 내부조사처의 가장 중요한 기능은 제재대상 행위에 대해 조사한 후, 제재담당관에게 ‘제재요청서 및 증거’(Statement of Accusations and Evidence : SAE, 이하 ‘제재요청서’라고 한다)를 제출함으로써 제재절차를 개시하는 것이다. 내부조사처의 제재절차 개시 요청이 없이는, 제재담당관이나 제재위원회의 판단 등 이후의 절차가 아예 진행될 수 없으므로 그 역할은 매우 중요하다.⁶⁸⁾ 또한, 제재담당관의 제재절차 개시 통보

65) ‘세계은행 제재정책’ Section III. B. 9. 참조.

66) ‘세계은행 제재정책’ Section III. C. 2. 참조.

67) 세계은행 홈페이지 참조(2017. 6. 28. 방문 기준).

<http://www.worldbank.org/en/about/unit/integrity-vice-presidency>

68) 내부조사처가 제재담당관에게 제재요청서를 제출할 경우, 제재담당관이나 제재위원회가 심사를 거쳐 제재대상 행위에 대한 증거가 충분하다고 판단하면 화해협

에 대하여 제재당사자가 이의를 제기함으로써 제재위원회의 심리가 시작되는 경우, 내부조사처는 제재당사자와 대립적인 위치에서 제재에 관한 변론을 진행하는 역할 또한 담당하게 된다.⁶⁹⁾

2. 권한 및 의무

내부조사처는 일차적으로 자신들에게 제출된 모든 탄원(complaint)에 대해 평가할 권한을 지닌다. 이때 그 평가라 함은, 해당 탄원이 ‘세계은행 재정지원 프로젝트’에 있어서의 제재대상 행위와 관련이 있는지, 해당 탄원이 믿을 만한 것인지, 해당 사안이 조사를 할 만큼 중대한 것인지에 관해 판단하는 것이다. 만약 해당 사안이 이와 같은 중대성의 기준을 충족시키지 못할 경우, 내부조사처는 관련 세계은행 직원 등을 통해 해당 문제를 해결할 뿐 조사를 진행하지는 않는다. 그러나 해당 사안이 중대하다고 판단될 경우 내부조사처는 조사절차를 진행한다. 이때 그 중대성을 판단함에 있어서는, ‘해당 사안이 세계은행의 평판에 영향을 미칠 만한 위험을 내포한 것인지’, ‘해당 사안에 세계은행의 재정이 어느 정도 투여되었는지’, ‘현재 내부조사처가 확보하고 있는 정보나 증거가 충분한지’ 등이 고려 대상이 된다.⁷⁰⁾

약이 체결되는 것을 제외하고는 제재를 하지 않을 방법은 전혀 없는 반면, 내부조사처는, 언제, 누구를, 어떠한 방식으로 조사할지에 대해서 전혀 제한 없는 재량을 가지고 있으므로, 세계은행의 제재절차에서는 내부조사처의 권한이 제재담당관의 그것보다 오히려 강력한 것으로 볼 수 있다는 견해로는, Nathaniel E. Castellano, *Suspensions, Debarments, and Sanctions : A Comparative Guide to United States and World Bank Exclusion Mechanisms*, Public Contract Law Journal, 2016, pp. 418-419 참조.

⁶⁹⁾ 내부조사처의 역할이 국내법상 수사기관 및 검사의 그것과 비슷한바, 제재당사자가 제재위원회에 심리를 요청함으로써 수사기관으로서의 역할이 검사로서의 역할로 변화된다는 견해로는, Todd J. Canni, *Debarment is No Longer Private World Bank Business : An examination of the Bank's Distinct Debarment Procedures Used for Corporate Procurements and Financed Projects*, Public Contract Law Journal, Vol. 40, Number 1, 2010, p. 153 참조.

⁷⁰⁾ 세계은행 홈페이지 참조(2017. 6. 28. 방문 기준).

일단 내부조사처가 조사를 진행하면, 해당 기업이나 개인이 세계은행의 제재대상 행위에 관련되었는지 여부를 확인하게 된다. 내부조사처는 조사절차를 진행함에 있어 신속, 공정하게 업무를 수행하여야 할 의무를 부담한다.⁷¹⁾ 내부조사처의 조사는 본질적으로 행정법적인 성격을 지니고 있기 때문에, 증명의 정도는 ‘개연성’(balance of probabilities) 정도로 충분하고, 형사소송에 있어서의 ‘합리적인 의심을 넘어선 증명’의 수준을 요구하지는 않는다.⁷²⁾ 내부조사처가 해당 사안을 입증하기에 충분한 증거를 확보할 경우, 제재담당관에게 제재요청서를 제출함으로써 제재절차의 개시 여부가 비로소 검토될 수 있다.

내부조사처가 충분한 증거를 확보하여 제재절차를 진행할 경우, 최종조사보고서(Final Investigation Report : FIR)도 함께 작성하게 된다. 이러한 최종조사보고서는 해당 지역 담당자의 조언을 얻은 후 세계은행 총재에게 제출된다. 통상의 경우 내부조사처는 검토를 시작한 때로부터 12개월 이내에 최종조사보고서 작성을 마치는 것을 목표로 한다. 다만, 복잡한 사안의 경우 18개월을 목표로 한다.⁷³⁾

한편, 제재담당관이 내부조사처의 제재요청서에 따라 제재절차 개시 통보를 발령하는 경우 제재당사자는 제재위원회에 답변서를 제출함으로써 그에 대해 다룰 수 있는바, 내부조사처는 제재위원회의 심리 과정에서 의견서(reply) 제출, 청문절차에의 참여 등의 과정을 통해 실질적으로 제재당사자에 대립하여 제재의 발령을 요구하는 입장을 담당하게 된다. 제재대상 행위의 존재에 관한 1차적인 증명책임은 내부조사처에 있다.⁷⁴⁾

II. 제재담당관

<http://www.worldbank.org/en/about/unit/integrity-vice-presidency/investigations>

71) ‘세계은행 제재강령’ Section III. B. 2. i. 참조

72) Ibid.

73) 세계은행 홈페이지 참조(2017. 6. 28. 방문 기준).

<http://www.worldbank.org/en/about/unit/integrity-vice-presidency/investigations>

74) ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 8.02. (b) (ii) 참조.

1. 의의

세계은행의 제재담당관(Suspension and Debarment Officer : SDO)은 세계은행의 제재절차에 있어 첫 번째 단계의 심사를 담당한다. 국제부흥개발은행과 국제개발협회의 경우 이와 같이 제재담당관이 첫 번째 단계의 심사를 진행하나, 국제금융공사나, 국제투자보증기구의 경우 평가관(Evaluation and Suspension Officer : EO)이 첫 번째 단계의 심사를 진행한다.⁷⁵⁾ 본 논문에서는 국제부흥개발은행과 국제개발협회만을 포함하는 세계은행 차원에서의 제재절차에 대해 검토하고 있으므로, 제재담당관에 한정하여 그 권한 등을 살펴보기로 한다.

2. 권한 및 의무

세계은행의 제재절차에서는 아래에서 살펴보는 바와 같이 제재담당관과는 독립된 별개의 기관인 제재위원회에서 두 번째 단계의 심사를 담당하고 있으므로 제재담당관만이 유일한 제재심사 기관인 것은 아니다. 그럼에도 불구하고, 2007년 제재담당관 직책이 개설된 이래 세계은행의 제재대상 사건 중 2/3 정도가 제재담당관의 결정과 권고에 따라 해결되고 있고, 나머지 1/3 정도만 제재위원회에 다시 심사를 요청하여 두 번째 단계의 심사 절차를 진행하고 있으므로, 실질적으로 제재절차에 있어서 제재담당관의 역할은 매우 중요하다고 할 수 있다.⁷⁶⁾

제재담당관은 세계은행 총재에 의해 임명된다. 세계은행 총재는 세계은행의 경영이사로 하여금 제재담당관의 예산 및 행정 관련 업무에 대해서만 감독하도록 권한을 위임하여 두고 있다. 제재담당관은 사건에 대해 공정하게,

⁷⁵⁾ 세계은행 홈페이지 참조(2017. 6. 28. 방문 기준).

<http://www.worldbank.org/en/webarchives/archive?url=http%3A%2F%2Fwww.worldbank.org%2Fsanctions>

⁷⁶⁾ World Bank Office of Suspension and Debarment, Report and Functions, Data and Lessons Learned, 2015, p. 1 참조.

다른 이해관계를 고려하지 않고 심사하여야 하고, 세계은행의 제재 관련 각종 규범을 준수하는 것 외에는 다른 어떤 사람으로부터 감독을 받거나 보고할 의무가 없는 독립적인 기관이다. 또한 제재담당관은 사건에 대한 심사를 진행함에 있어 비밀을 준수하여야 하고, 사건과 관련한 이익의 충돌이 있는 경우 자신을 대신하여 업무를 수행할 ‘대직 제재담당관’(Alternate SDO)을 임명할 의무가 있다.⁷⁷⁾

구체적으로 살펴보면, 제재담당관의 가장 중요한 역할은 내부조사처로부터 제재요청서 및 증거를 제출받은 후 이를 검토하여 그 내용이 충분한 증거에 의해 뒷받침되고 있다고 판단할 경우 ‘제재절차 개시 통보’(issuance of notice of sanctions proceedings)를 하는 것이다. 이 때 통보에는 제재담당관이 적절하다고 판단하는 제재의 종류와 내용이 포함된다. 위와 같은 제재담당관의 제재절차 개시 통보에 대하여 제재당사자가 90일 이내에 이를 다투는 서면을 제출하지 않는 경우, 제재담당관이 권고한 제재가 바로 확정되어 효력을 지니게 된다. 반면, 제재당사자가 제재담당관의 결정에 대해 다투는 경우 비로소 사건은 제재위원회로 이관되어 제재위원회가 두 번째 단계의 심사를 진행하게 된다.

제재담당관의 또 다른 중요한 역할은, 최종 제재가 결정되기 전에 임시적으로 ‘잠정적 입찰참가자격정지’(temporary suspension)를 부과하는 것이다. 잠정적 입찰참가자격정지는 제재절차의 개시 이전에 내부조사처의 요청에 따라 이루어지는 것과, 제재절차 개시 당시 제재담당관이 권고한 제재가 그 기간이 6개월을 초과하는 입찰참가자격제한인 경우에 자동적으로 효력을 발생하는 것, 이렇게 두 가지로 나누어지는바, 전자의 경우에는 아직 조사가 진행되는 동안 이미 입찰참가자격이 정지되어 버리는 효력을 가져오므로 그와 관련된 제재담당관의 판단이 제재당사자에게는 매우 중요한 의미를 지니게 된다. 잠정적 입찰참가자격정지와 관하여 아래에서 더 자세히 살펴보기로 한다.

77) ‘세계은행 제재강령’ Section III. A. 2. 참조.

III. 제재위원회

1. 의의

제재위원회(Sanctions Board)는 제재사건과 관련하여 심사 및 결정 권한을 가진 기관으로, 아래⁷⁸⁾에서 살펴보는 바와 같이 제재대상 행위에 대한 제재를 부과하는 데에 있어 최종적인 심리를 담당하는 중요한 역할을 한다.

세계은행 그룹은 1998년 처음으로 제재를 위한 기관인 제재협의회(Sanctions Committee)를 구성하였던바, 위 기관은 기망행위와 부패행위가 있었는지 여부를 심리한 후 세계은행 총재에게 적절한 제재를 권고하는 역할을 담당하였다. 제재협의회는 5명의 위원으로 구성되어 있었는데, 해당 위원들은 모두 세계은행 내에서 집행업무를 담당하고 있던 내부인사들이었다. 이후 2004년 세계은행 그룹의 제재절차 개혁에 따라 제재담당관 및 제재위원회가 독립적으로 심사를 진행하는 2단계 시스템이 도입되면서, 종래의 ‘제재협의회’는 위원회 구성원 대부분이 외부인사로 이루어진 ‘제재위원회’로 대체되게 되었다.⁷⁹⁾

제재위원회의 구성 및 운영과 관련하여서는, 세계은행의 여러 규범 중 하나인 ‘제재위원회 정책’(WBG Policy : Statute of the Sanctions Board)에서 자세하게 규정하고 있다.

2. 구성 및 임명

제재위원회는 5명의 정규 위원 및 이들이 업무를 수행할 수 없을 경우 대신 업무를 수행할 2명의 대체 위원으로 구성된다. 정규 위원 및 대체 위원의 임기는 최대 6년이고 갱신은 가능하지 않다.⁸⁰⁾

⁷⁸⁾ 제3장 제4절 IV. 참조.

⁷⁹⁾ World Bank Group Sanctions Board, The World Bank Group Sanctions Board Law Digest, 2012, p. 17 참조.

⁸⁰⁾ ‘제재위원회 정책’ Section III. A. 3. 및 4.의 iii. 참조.

정규 위원 중 3명은, 세계은행 총재가 추천한 후보자 명단에서 세계은행의 집행이사(Executive Director)가 선택하여 임명하는바, 이들은 현재 세계은행, 국제금융공사, 국제투자보증기구의 직원이어서는 안 되므로 결국 제재위원회의 구성원 5명 중 3명이 외부인사로 제한된다. 외부 인사들은 개발기구의 조달 계약, 법률, 분쟁해결 메커니즘 등에 능통한 사람이어야 한다.⁸¹⁾

3. 위원장

제재위원회 위원장은 세계은행 총재의 추천에 따라 집행이사가 선임하는 바, 외부 인사인 정규 위원 중 한 명을 위원장으로 선출하여야 한다. 제재위원회 위원장의 임기는 3년을 초과할 수 없다. 제재위원회 위원장은 제재위원회의 업무를 지시하고, 모든 행정업무에 있어 제재위원회를 대표하며, 제재위원회의 모든 회의를 주재하고, 각 회의의 의장과 구성원을 지명하는 역할을 담당하게 된다.⁸²⁾

4. 회의 진행 방식

제재위원회 회의는 5명 중 3명의 위원만이 참석한 가운데 ‘소위원회’(panel session)의 형식으로 진행되는 것이 원칙이다. 회의는 위원들이 실제로 참석한 가운데 이루어질 수도 있으나, 화상 회의로도 이루어질 수 있다. ‘세계은행 재정지원 프로젝트’와 관련된 사건에 관하여 심리하는 경우, 해당 소위원회에 참석하는 위원 중 적어도 한 명은 외부 인사인 정규위원이어야 한다.⁸³⁾

다만, 제재위원회 위원장은 예외적인 경우 5명의 정규 위원이 모두 참석한 가운데 개최되는 ‘전체회의’(plenary session)를 소집할 수 있다. 제재위원회 위원장은, ① 사안이 복잡하여 전체 회의에서의 논의가 필요한 경우, ② 제재위원회의 운영에 영향을 미치는 문제에 대한 논의가 필요한 경우(제재위원

81) ‘제재위원회 정책’ Section III. A. 4.의 i. 참조.

82) ‘제재위원회 정책’ Section III. A. 6. 참조.

83) ‘제재위원회 정책’ Section III. A. 7. 참조.

회의 의무와 비밀보장의 원칙 등에 관한 적용이 문제되는 경우를 포함한다), ③ 제재위원회의 권한 범위에 관한 논의가 필요한 경우, ④ 그 밖에 전체 제재위원회의 논의가 필요한 경우에 본인의 재량에 따라 전체회의를 소집할 수 있다. 전체회의 역시 화상 회의의 형태로도 개최가 가능하다.⁸⁴⁾

제재위원회의 모든 회의는 비공개로 이루어지고, 최종 결정은 회의에 참석한 위원들의 다수결로 이루어진다. 모든 결정에는 해당 결정을 하게 된 이유가 반드시 제시되어야 한다.

5. 제재위원회 위원의 의무

‘제재위원회 정책’은 별도의 장에서 ‘제재위원회 위원의 의무’(Code of Conduct for Members of the Sanctions Board)에 대해 규정하고 있다.⁸⁵⁾ 그 중 공정성, 독립성에 관한 부분은 본 논문 제3항 제2절에서 살펴본 내용과 유사하다.

주목할 점은 해당 규범이 제재위원회 위원의 이익충돌 금지와 관련하여 비교적 구체적으로 규정하고 있다는 것이다. 즉, 제재위원회 위원은 그의 공정성 내지 독립성을 의심받을 수 있는 상황에 대해 제재위원회의 위원장 및 세계은행 집행부 관료에게 신속하게 공개할 의무를 지닌다. 그러한 의심받을 상황이라 함은, 과거와 현재의 직장, 업무, 개인적인 인간관계, 재정적 문제, 제재당사자에 대한 개인적 편견이나 편향성, 사건에서 문제가 되는 사실관계에 대한 개인적인 지식 등을 말한다. 이때 해당 상황을 공개하는 과정에서 사건에 대해 편견을 가질 수 있게 하는 사실을 드러내지 않도록 각별히 유의해야 한다. 만약 그러한 사실을 드러내지 않고서는 이익충돌의 상황에 대해 설명할 수 없다면, 제재위원회의 장은 해당 이익충돌이 문제되는 상황의 당사자가 해당 사건에 관여하지 않도록 결정할 수 있다. 한편, 제재위원회 위원은 실제로 이익 충돌이 있는 상황이라면, 제재절차가 시작되기 전에 바

84) ‘제재위원회 정책’ Section III. A. 8. 참조.

85) ‘제재위원회 정책’ Section III. B. 참조.

로 제재위원회 위원장에게 이를 알려 사건을 회피할 의무가 있다.⁸⁶⁾

제재위원회 위원은 그 임기가 끝난 후 2년간 자신이 관여했던 사건의 제재당사자를 위해 일하거나, 자문하거나, 그로부터 이익을 공여받는 등의 업무에 종사할 수 없고, 제재위원회의 제재사건 심리절차에서 어떤 제재당사자의 변호사, 대리인 혹은 대표자로서도 업무를 수행할 수 없다.⁸⁷⁾

제재위원회 위원이 위와 같은 의무를 준수하지 않는 경우, 제재위원회의 위원장이나 다른 위원들 중 누구라도 세계은행 총재에게 해당 위원의 해임을 요청할 수 있다. 세계은행 총재는 해당 위원에게 사안에 대해 해명할 합리적인 기회를 부여한 후, 그를 해임할 근거가 충분하다고 판단되면 집행이사에게 이에 대해 결정하도록 하여야 한다.⁸⁸⁾

IV. 이행담당관

1. 의의

조건부 입찰참가자격제한 조치(조건부 입찰참가자격제한 면제, 해제조건부 입찰참가자격 제한을 말한다)는 세계은행에 고유한 제재로서, 조건의 이행을 통해 입찰참가자격제한을 면제받거나 해제할 수 있게 함으로써 세계은행의 행정적 목적 달성을 극대화하고자 함에 그 의의가 있다. 세계은행은 2010년 ‘이행담당관’(Integrity Compliance Officer : ICO)을 처음으로 임명함으로써, 제재당사자의 조건준수를 감독하고 그들에 대한 입찰참가자격제한의 면제나 해제를 결정하는 역할을 담당하도록 하였다.

2. 권한 및 의무

86) ‘제재위원회 정책’ Section III. B. 7. 참조.

87) ‘제재위원회 정책’ Section III. B. 11. 참조.

88) ‘제재위원회 정책’ Section III. A. 14. 참조.

제재담당관 혹은 제재위원회에 의하여 조건부 입찰참가자격제한 조치가 부과되어 확정된 경우, 이행담당관은 아래와 같은 역할을 담당하게 된다.

우선, 이행담당관은 제재당사자에게 부과된 조건의 상세한 내용에 대해 알려주고, 조건을 이행함으로써 입찰참가자격제한을 면제받거나 이로부터 해제 되려면 어떠한 절차를 거쳐야 하는지에 대해서도 고지해 줄 의무가 있다. 이에 따라 제재당사자가 조건을 이행할 경우, 이행담당관은 제재당사자가 정해진 조건을 제대로 준수하였는지에 대해 평가 및 판단하게 된다.⁸⁹⁾

이행담당관은 이와 같은 업무를 객관적이고 공정하게 수행하여야 한다. 이행담당관은 세계은행의 내부조사처에 소속되어 있지만, 내부조사처의 외부 조사 및 소송담당 부서와는 독립적으로 기능을 수행할 뿐만 아니라 행정적으로도 분리되어 있다. 내부조사처의 관리 부서는 이행담당관이 내부조사처로부터 과도한 영향 아래 놓이지 않도록 그 독립성을 보장하여야 한다. 제재 담당관에게 적용되는 신속, 공정의 의무, 이해충돌 방지 의무 등은 이행담당 관에게도 마찬가지로 적용된다.⁹⁰⁾

제4절 절차 단계

I. 개시전 잠정적 입찰참가자격정지

1. 의의

세계은행의 제재절차가 개시되기 위해서는 우선 세계은행의 내부조사처(Integrity Vice Presidency)가 조사를 하는 절차가 선행되어야 하는 바, 그 조사가 진행되고 있는 과정에서 향후 제재를 받을 가능성이 있는 제재당사자가 여전히 세계은행 재정지원 프로젝트와 관련된 입찰에 참가하는 등의

89) ‘세계은행 제재강령’ Section III. A. 1. 참조.

90) ‘세계은행 제재강령’ Section III. A. 2. 참조.

문제가 발생하게 된다. 이를 방지하기 위하여, ‘세계은행 제재절차지침’은 제재담당관(Suspension and Debarment Officer : SDO)에게 제재당사자의 입찰참가자격을 잠정적으로 정지할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 다만, 이때의 ‘잠정적 입찰참가자격정지’(temporary suspension)는 아직 내부조사처의 조사가 이루어지는 과정에서 이루어지는 예비적인 조치로서, 아래에서 설명하는 바와 같이 제재담당관이 6개월을 초과하는 입찰참가자격제한 조치를 권고하는 경우에 자동적으로 효력을 발생하게 되는 잠정적 입찰참가자격정지와는 다르기 때문에⁹¹⁾, 이를 구별하기 위하여 전자는 ‘개시전 잠정적 입찰참가자격정지’로, 후자는 ‘개시후 잠정적 입찰참가자격정지’로 칭하기로 한다.

2. 요건 및 절차

가. 개시전 잠정적 입찰참가자격정지의 요청

개시전 잠정적 입찰참가자격정지(early temporary suspension)는 제재절차 이전에 이루어지는 것이므로, 이를 발령하기 위해서는 시기적으로는 세계은행의 내부조사처가 조사를 마치기 전이어야 한다. 잠정적 입찰참가자격정지가 이루어지기 위해서는 내부조사처가 제재담당관에게 잠정적 입찰참가자격정지를 요청하는 절차가 선행되어야 한다. 내부조사처는, ① 제재대상자가 제재대상 행위를 저질렀다고 증명할 만한 충분한 증거가 있고, ② 앞으로 조사가 성공적으로 마쳐질 높은 가능성이 있으며, ③ 최대 1년 내에 제재담당관에게 그 증거가 제출될 수 있다고 판단하는 경우에 이를 요청한다. 해당 요청에 있어서는 일반적인 제재절차의 개시에서 요청되는 형식⁹²⁾을 갖추어야 한다. 나아가 내부조사처의 장은 위와 같은 개시전 잠정적 입찰참가자격정지 요청을 함에 있어서, 현재 내부조사처가 진행하고 있는 조사의 진행 상황을 제시하여야 하는데, 여기에는 앞으로 내부조사처가 제재담당관에게 제

⁹¹⁾ 제3장 제4절 II. 3. 참조.

⁹²⁾ 제3장 제4절 II. 1. 참조.

제요청서를 제출하는 데에 필요한 시간이 1년을 초과하지 않을 것이라는 점, 내부조사처의 조사가 적정한 근면과 신속 하에 수행되고 있다는 점에 대한 충분한 소명이 포함되어야 한다.⁹³⁾

나. 개시전 잠정적 입찰참가자격정지의 발령 및 통보

제재담당관은, ① 제재대상자가 제재대상 행위에 연루되어 있다는 사실을 증명할 만한 충분한 증거가 있고, ② 그와 같은 제재대상 행위에 대하여 ‘제재요청서 및 증거’가 제출된다면 제재담당관이 적어도 2년 이상의 입찰참가자격제한을 권고할 만한 사안인 경우, 잠정적 입찰참가자격정지를 발령하여야 하고, 이는 제재절차의 각 기관 및 제재당사자에게 통보된다.⁹⁴⁾

3. 효과

제재담당관에 의해 개시전 잠정적 입찰참가자격정지가 발령된 경우, 제재당사자는 잠정적으로 입찰참가자격을 제한받게 되는데, 이는 위에서 소개한 일반적인 입찰참가자격제한(debarment)과 실질적으로 동일한 효과를 지닌다.⁹⁵⁾ 이에 개시전 잠정적 입찰참가자격정지를 발령받은 제재당사자 또한 해당 정지기간 동안은, 금전적인 방식을 비롯한 어떤 방식으로든 세계은행의 재정을 지원받는 계약에 참가하거나 그로부터 수혜를 얻을 수 없고, 위 계약에 있어서의 하도급 업자, 컨설턴트, 생산자, 서비스 제공자 등이 될 수 없으며, 세계은행으로부터 대출을 받거나 ‘세계은행 재정지원 프로젝트’(Bank Financed Project)에 참여할 수 없다.

따라서 개시전 잠정적 입찰참가자격정지 그 자체로는 제재가 아님에도 불구하고 제재당사자에게는 향후 회복할 수 없는 손해를 가져올 수 있으므로

93) ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 2.01. (a) 참조.

94) ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 2.01. (c) 참조.

95) ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 2.02. 참조.

제재당사자에게는 그 발령 여부가 매우 중요한 의미를 지닌다. 조사 및 심리 결과 제재대상 행위가 없었던 것으로 판명된다고 하더라도, 그 전에 개시전 잠정적 입찰참가자격정지가 부과되었다면 그 기간 동안만큼은 입찰에 참가할 수 없었던 것이므로 실질적으로는 제재를 부과받은 것과 마찬가지로의 효과가 나타나게 된다. 이는 세계은행의 제재절차에서 잠정적 입찰참가자격정지와 관련된 권한을 지닌 제재담당관의 영향력이 매우 크다는 것을 보여주는 지점이라고 할 수 있다.

4. 기간

개시전 잠정적 입찰참가자격정지는 6개월 동안 지속되는 것을 원칙으로 하고, 6개월이 지나면 아래에서 보는 바와 같은 연장이 이루어지지 않는 한 종료된다.⁹⁶⁾

개시전 잠정적 입찰참가자격정지는 다음과 같은 두 가지 경우에 6개월을 초과하여 연장될 수 있다. 첫 번째는 내부조사처가 개시전 잠정적 입찰참가자격정지의 시작일로부터 5개월이 지나기 전에 제재담당관에게 연장을 요청하는 경우에 가능한데, 이때 추가로 연장되는 기간은 6개월을 초과할 수 없다. 위와 같은 연장 요청을 함에 있어서 내부조사처는 현재 진행되고 있는 조사의 진척 상황에 관한 설명과 더불어 앞으로 조사를 완료하는 데에 필요한 시간을 가늠할 수 있는 자료 및 제재대상자에 대한 조사가 근면, 신속하게 이루어지고 있다는 사정을 소명하여야 한다. 내부조사처로부터 위와 같은 요청을 받은 제재담당관은 제재당사자에게 개시전 잠정적 입찰참가자격정지의 원래 예정된 기간(6개월)이 만료되기 전에 연장통보를 하여야 한다.⁹⁷⁾ 두 번째로 연장이 가능한 경우는 내부조사처가 제재담당관에게 ‘제재요청서 및 증거’를 제출한 때이다. 내부조사처가 제재대상 행위에 대해 조사를 완료한 후 그에 대한 증거가 충분하다고 판단할 경우 제재담당관에게 ‘제재요청서

96) ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 2.04. (a) 참조.

97) ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 2.04. (a) 참조.

및 증거'를 제출한다는 것은 앞서 살펴본 바와 같은바, 이 경우에는 이미 발령된 개시전 잠정적 입찰참가자격정지의 효력이 최종적인 제재 결과가 나올 때까지 계속된다.⁹⁸⁾ 두 번째 경우에는 제재담당관이 별도로 입찰참가자격정지의 연장 여부에 관한 결정을 하는 것이 아니라 자동적으로 그 기간이 연장된다는 점, 연장되는 추가기간 또한 6개월 이내로 한정되어 있는 것이 아니라 최종적인 제재 결과가 나올 때까지 계속되는 점 등이 첫 번째 경우의 연장과는 다른 점이라고 할 수 있다.

5. 철회

제재담당관은 잠정적 입찰참가자격정지를 발령한 후 제재당사자의 신청 혹은 직권에 따라 이를 철회할 수 있다.

우선, 제재당사자는 제재담당관으로부터 개시전 잠정적 입찰참가자격정지 통보를 받은 때로부터 30일 이내에, 해당 통보에서 제시된 증거에도 불구하고 왜 개시전 잠정적 입찰참가자격정지가 철회되어야 하는지에 대해 서면을 통해 제재담당관에게 설명함으로써 철회를 신청할 수 있다. 그 경우 제재담당관은 그와 같은 서면을 제출받은 때로부터 30일 이내에 해당 서면에 기재된 주장과 증거를 검토한 후, 개시전 잠정적 입찰참가자격정지에 명백한 오류가 있거나 증거가 부족하다는 명백한 근거가 있다면 개시전 잠정적 입찰참가자격정지 통보의 철회를 결정해야 한다.⁹⁹⁾

또한 제재담당관은 개시전 잠정적 입찰참가자격정지 기간 중 언제라도 자신이 취득한 정보를 근거로 하여, 개시전 잠정적 입찰참가자격정지의 발령에 명백한 오류가 있다거나 이를 종료시킬 명백한 근거가 있다고 판단하는 경우에는 정해진 기간의 만료 전이라도 직권으로 이를 철회함으로써 조기에 종료시킬 수 있다. 위와 같은 직권 철회의 발동을 위해, 내부조사처는 제재 절차의 진행 과정에서 제재당사자의 결백함을 증명할 만한 증거를 발견한

98) '세계은행 제재절차지침' Section III. 2.04. (b) 참조.

99) '세계은행 제재절차지침' Section III. 2.03. 참조.

경우에는 언제라도 제재담당관에게 이를 제출하여야 한다.¹⁰⁰⁾

II. 제재의 개시

1. 제재요청서 및 증거의 제출

세계은행의 내부조사처는, 그 조사 결과 제재당사자가 ‘세계은행 재정 지원 프로젝트’(Bank-Financed Project)와 관련하여 하나 이상의 제재대상 행위를 하였다고 증명할 충분한 증거가 있다고 판단하면 제재절차의 개시를 요청할 수 있다.¹⁰¹⁾

내부조사처가 제재담당관에게 ‘제재요청서’(Statement of Accusations and Evidence : SAE)를 제출함으로써 제재절차가 비로소 진행된다. 그 전에는 내부조사처의 조사가 진행되는 것일뿐이고, 아직 정식의 제재절차가 진행 중이라고는 볼 수 없다. 제재요청서에는 제재대상 행위에 대한 내부조사처의 제재 요청뿐만 아니라, 해당 제재대상 행위에 연루되었다고 추정되는 제재당사자 및 그 관련자에 대한 정보, 제재대상 행위의 내용 및 관련자에 대해서도 제재가 필요하다는 근거, 제재요청을 뒷받침하는 증거 혹은 제재당사자의 결백함을 뒷받침하거나 그 책임을 경감시켜줄 수 있는 증거가 함께 포함되어야 한다.¹⁰²⁾ 한 가지 주목할 점은, 내부조사처가 제재담당관에게 제재요청서를 제출함에 있어서, 제재당사자의 결백 내지 책임의 경감을 뒷받침하는 증거를 제출할 의무가 부과되어 있다는 것이다. 이는 내부조사처가 단순히 제재당사자에 대립되는 당사자에 불과한 것이 아니라, 공정하고 중립적인 관점에서 사안을 조사하고 그 결과 취득한 증거를 모두 제출할 의무를 지닌 공적인 지위에 있다는 것을 보여준다.

¹⁰⁰⁾ ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 2.04. (d) 참조.

¹⁰¹⁾ ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 3.01. (a) 참조.

¹⁰²⁾ ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 3.01. (b) 및 3.02. 참조.

2. 제재절차 개시 통보

내부조사처의 제재요청서상 제재요청의 내용이 충분한 증거에 의해 뒷받침되고 있다고 판단할 경우, 제재담당관은 제재당사자에게 ‘제재절차 개시 통보’(Issuance of Notice of Sanctions Proceedings)를 하게 된다.¹⁰³⁾ 제재담당관이 제재요청을 증명할 만한 충분한 증거가 없다고 판단하면 여기에서 절차는 종료된다. 이것이 바로 앞서 설명한 2단계 시스템에 있어서의 첫 번째 심사단계인 제재담당관의 심사이다. 제재담당관은 제출된 증거와 사건과의 관련성, 해당 증거의 실질성, 중요성, 증명력 등에 대해 판단할 재량을 지니므로,¹⁰⁴⁾ 그 재량에 따라 제재절차의 개시 여부를 독립적으로 판단하게 된다. 다만, 제재대상 행위가 있는 날로부터 10년이 경과된 후에 제재요청서가 제재담당관에게 제출된 때에는 제재담당관이 제재절차를 개시할 수 없고, 그 사실을 내부조사처에 알려야 한다.¹⁰⁵⁾

제재담당관이 발급하는 제재절차 개시 통보서에는, ① 제재담당관이 권고하는 제재의 내용, ② 만약 제재당사자가 잠정적 입찰참가자격정지 상태라면 그 내용, ③ 제재당사자가 제재절차 개시 통보에 기재된 제재 요청 및 권고된 제재에 대해 이의를 제기할 수 있는 방법이 기재되어 있어야 하고, ‘세계은행 제재절차지침’, ‘세계은행 제재정책’과 같은 참고서류와 해당 제재요청서도 첨부되어야 한다.¹⁰⁶⁾

제재담당관이 제재절차 개시 통보 당시 권고하는 적절한 제재는, ‘세계은행 제재절차지침’에서 제시된 요소들을 적절히 고려하여 정해져야 한다.¹⁰⁷⁾ 제재담당관이 선택할 수 있는 제재의 종류는 앞서 이미 설명한 바 있다.¹⁰⁸⁾

103) ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 4.01. (a) 참조.

104) ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 7.01. 참조.

105) ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 4.01. (d) 참조.

106) ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 4.01. (b) 참조.

107) ‘세계은행 제재절차지침’에 따른 고려요소와 관련하여서는 본 논문 제3장 제5절을 참조.

108) 본 논문 제2장 제2절 참조.

제재담당관은 제재당사자의 관련자, 즉 제재당사자를 지배하거나, 제재당사자로부터 지배를 받거나, 제재당사자와 함께 동일한 사람으로부터 지배를 받고 있는 개인 혹은 법인에게도 제재를 부과하도록 권고할 수 있다.¹⁰⁹⁾

제재담당관은 위와 같이 1차적으로 제재대상 행위의 존재 여부 및 부과되어야 할 제재의 내용에 대해 판단할 권한을 갖지만, 제재담당관의 이와 같은 결정이 확정될 것인지 여부는 제재당사자에게 달려있다. 즉, 제재당사자가 제재담당관으로부터 제재절차 개시 통보를 송달 받은 때로부터 90일 이내에 이에 대해 다투는 취지의 답변서(response)를 제출하지 않는 경우, 제재담당관이 권고한 제재는 그대로 확정되어 효력을 지니게 되나,¹¹⁰⁾ 제재당사자가 다투는 취지의 답변서를 제출한 경우 사건은 제재위원회로 이관되어 다시 제재위원회가 새롭게 심사를 진행하게 된다.

2007년부터 2015년까지의 세계은행 제재 사건을 살펴보면, 그 기간 중 접수된 사건의 67%가 제재담당관의 결정에 따라 중국적으로 해결되었고, 33%가 제재위원회에 답변서를 제출함으로써 제재위원회의 심사를 받았다.¹¹¹⁾ 제재담당관이 제재절차 개시 통보를 함으로써 그 절차가 종료되는 경우가 다수인 것에 비추어 보면, 여기에서도 세계은행의 제재제도에 있어 제재담당관의 영향력이 매우 크다는 것을 발견할 수 있다.

3. 제재절차 개시의 부수적 효과 : 개시후 잠정적 입찰참가자격정지

제재담당관이 제재절차 개시 통보를 함에 있어서 제재당사자에게 6개월을 초과하는 기간 동안의 입찰참가자격제한 조치를 권고하는 경우, 해당 제재당사자는 통보의 발령일로부터 제재의 최종 결과가 나올 때까지 잠정적으로 입찰참가자격을 제한당하게 된다. 이것이 바로 개시후 잠정적 입찰참가자격정지이다. 개시후 잠정적 입찰참가자격정지의 효과는 개시 전 입찰참가자격

¹⁰⁹⁾ ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 4.01. (c) 참조.

¹¹⁰⁾ ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 4.04. 참조

¹¹¹⁾ World Bank Office of Suspension and Debarment, Report and Functions, Data and Lessons Learned, 2015, p. 33 참조.

정지와 마찬가지로 중국적인 입찰참가자격제한 조치의 그것과 동일하고, 잠정적 입찰참가자격정지를 당한 사실은 세계은행의 홈페이지에 게시된다.¹¹²⁾

III. 제재당사자의 해명서 제출

1. 절차 및 요건

제재당사자는 제재절차 개시 통보를 송달받은 날로부터 30일 이내에, 제재담당관에게 해당 개시 통보가 철회되어야 하는 이유 또는 제재담당관에 의해 권고된 제재가 변경되어야 하는 이유를 기재한 ‘해명서’(explanation)를 제출할 수 있다. ‘세계은행 제재절차 지침’은 해명서가 20페이지를 넘지 않아야 하고, 여기에는 제재당사자의 주장 및 이를 뒷받침할만한 믿을 수 있는 증거가 첨부되어야 한다고 하여 그 양식을 엄격히 제한하고 있다.¹¹³⁾

이는 제재담당관에게 제출되는 것으로서, 아래에서 살펴보는 바와 같이 제재위원회에 제출되는 ‘답변서’(response)와는 구별되는 것이다. 즉, 답변서는 제재위원회에 두 번째 단계의 심사를 요청하는 것으로서 일반 소송에서의 항소장과 같은 의미를 가지고 있는 것이라면, 제재담당관에 제출되는 해명서는 그 심사를 담당했던 기관에게 다시 결정을 검토해줄 것을 요청하는 것으로서 그 의미가 다르다. 답변서의 경우 그 제출 여부가 제재담당관 결정의 확정 여부를 결정하는 의미가 있지만, 해명서의 경우 해명서가 제출되지 않는다고 하여 제재담당관의 결정이 확정되는 것도 아니고 해명서가 제출된다고 하여 확정되지 않는 것도 아니다.

2. 후속 조치

해명서가 제출된 경우 제재담당관은 해명서를 수령한 날로부터 30일 이내

112) ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 4.02. (a) 참조.

113) ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 4.02. (b) 참조.

에 이를 검토한 후 아래와 같은 조치를 취할 수 있다. 우선, 제재담당관이 해명서의 기재 내용에 따라 제재당사자의 주장이 옳다고 판단한다면, 잠정적 입찰참가자격정지의 종료를 선언할 수 있는바, 이 경우 제재당사자, 제재위원회 위원장, 내부조사처의 장에게 그러한 종료 선언 및 그 이유를 고지하여야 한다.¹¹⁴⁾ 또, 제재담당관이 제재절차 개시 통보에 명백한 오류가 있거나 제재당사자에게 불리한 증거가 충분하지 않다는 명확한 근거가 있다고 판단하는 경우, 해당 통보를 철회하거나 권고한 제재를 보다 가벼운 것으로 변경할 수도 있다.¹¹⁵⁾ 제재담당관이 제재절차 개시 통보를 철회한 경우 제재절차는 종료된다.¹¹⁶⁾ 세계은행의 내부조사처는 그 후에 기존에 제시되지 않았던 추가적인 정보를 기재한 새로운 제재요청서를 제출할 수도 있으나,¹¹⁷⁾ 이는 기존에 이미 개시되었던 제재절차를 속행하는 것이 아니라 새로운 절차의 개시를 요청하는 것에 불과하므로, 기존의 절차와는 다른 절차가 새롭게 진행된다. 이 경우 제재담당관은 새로운 제재요청서에 따라 다시 심리를 진행한 후, 제재절차 개시 통보의 발령 여부를 판단하게 될 것이다.

IV. 제재위원회의 심리

1. 개설

제재당사자가 제재담당관의 결정에 불복하는 경우 제재위원회의 심리절차가 진행된다. 제재위원회의 심리절차는 아래에서 살펴보는 바와 같이 제재당사자와 내부조사처가 각자의 입장을 대변하는 서면을 제출하는 서면심리절차 및 필요한 경우 쌍방이 출석한 가운데 이야기를 청취하는 청문절차로 진행된다.

앞서 살펴본 제재담당관의 심사 단계에서는 제재담당관이 내부조사처로부

114) ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 4.02. (c) 참조.

115) ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 4.03. (a) 참조.

116) ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 4.03. (b) 참조.

117) ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 4.03. (c) 참조.

터 제출된 제재요청서 등을 검토할 뿐 제재당사자의 의견을 청취하는 절차는 별도로 없었다. 제재담당관이 제재절차 개시 통보를 한 이후에야 제재당사자가 해명서를 제출함으로써 비로소 제재담당관의 결정을 재고해줄 것을 요청할 수 있었다. 이와 달리 제재위원회 단계의 심사는 그 서면심리와 청문 절차 모두 제재당사자와 내부조사처 양측의 절차적 권리를 보장한 가운데 이루어지는데, 보다 일반적인 소송의 형태에 가깝다고 할 수 있다. 제재위원회의 심사 단계에서 제재당사자에 대응하는 반대편 당사자는 이미 제재를 권고하였던 ‘제재담당관’이 아닌 조사 및 제재요청을 진행하였던 ‘내부조사처’인바, 이는 제재위원회가 제재담당관 결정의 적법성을 검토하는 기관이 아니라 내부조사처의 제재요청에 따른 적절한 결론이 무엇인지에 대해 처음부터 전적으로 새로 심사하는 기관이라는 점을 보여주는 것이다.

아래에서는 제재위원회의 심리 과정에 대하여 보다 자세히 살펴본다.

2. 서면심리

가. 심리절차의 진행

제재당사자는 제재담당관으로부터 제재절차 개시 통보를 받은 날로부터 90일 이내에 제재위원회에 제재요청 내용 및 권고된 제재에 대한 제재당사자의 입장을 기재한 ‘답변서’(response)를 제출함으로써, 해당 사건에 대해 다룰 수 있고, 이로써 2단계 시스템 중 두 번째 심사 단계인 제재위원회의 심사가 비로소 시작된다. 제재당사자가 제출한 답변서 부분은 제재위원회 위원장, 제재담당관, 내부조사처에 송달된다.¹¹⁸⁾

만약 제재당사자가 제재절차 개시 통보를 받은 날로부터 90일 이내에 위와 같은 답변서를 제출하지 않는 경우, 제재담당관이 제재절차 개시 통보를 통해 권고한 제재는 바로 확정되어 효력을 지니게 됨은 앞서 살펴본 바와 같다.¹¹⁹⁾

¹¹⁸⁾ ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 5.01. (a) 참조.

내부조사처는 제재위원회를 통하여 제재당사자의 답변서를 전달받은 때로부터 30일 내에, 제재위원회에 해당 답변서에 포함된 주장과 증거에 대한 내부조사처의 의견을 기재한 의견서(reply)를 제출하여야 한다.¹²⁰⁾

위에서 정해진 서면 제출 기간은 도과하였으나 아직 청문절차가 종료되지 않은 경우, 제재위원회 위원장은 재량에 따라 제재당사자 및 내부조사처에 추가적인 주장 및 증거를 제출할 수 있도록 허가할 수 있다. 이에 따라 추가적인 주장 및 증거가 제출된 경우, 제재위원회 위원장은 그에 응답하여 상대방이 주장 및 증거를 추가로 제출할 수 있도록 허가할 수도 있다.¹²¹⁾

나. 자료공개의 원칙과 예외

제재위원회의 비서관(secretary)은 원칙적으로 적시에 모든 서면 자료 및 증거 부분, 절차관련 자료 등을 제재당사자에게 제공할 의무가 있다.¹²²⁾ 내부조사처가 제출한 자료를 검토하여 제재절차 개시 통보를 한 후에야 비로소 제재당사자로부터 해명서를 제출받아 통보의 철회 여부 등을 검토하는 제재담당관과는 달리, 제재위원회는 양 당사자가 대등한 위치에서 충분히 자신의 주장과 증거를 밝힌 후에야 비로소 결정을 내린다는 점을 고려할 때 위와 같은 자료의 제공은 당연한 조치라고 할 수 있다. 다만, 이에 대해서는 다음과 같은 예외가 있다. 우선, 내부조사처의 요청에 따라, 제재위원회는 자료의 공개가 사람의 생명, 건강, 안전 등을 위협하거나 ‘자율공개 프로그램’(Voluntary Disclosure Program : VDP)의 당사자에 대한 약정 내용을 위반한다고 판단할 경우 이를 공개하지 않도록 결정할 수 있다. 이때 제재위원회가 내부조사처의 비공개 요청을 거절할 경우, 내부조사처는 해당 증거를 철회할 수 있는 권리가 있고, 더 나아가 제재절차 개시 통보의 철회를 요청

119) 제3장 제4절 II. 2. 참조.

120) ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 5.01. (b) 참조.

121) ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 5.01. (c) 참조.

122) ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 5.04. (a) 참조.

할 수도 있다.¹²³⁾ 또, 내부조사처 스스로 독자적인 재량에 따라 제출된 자료에서 세계은행 그룹 직원 혹은 제3자에 대한 언급 부분을 삭제할 수 있다.¹²⁴⁾ 이에 대해서 제재당사자는 답변서의 제출을 통해, 해당 삭제 정보가 자신의 적절한 답변을 위해 필요한지 여부를 검토할 필요가 있다고 주장할 수 있다. 제재위원회는 해당 삭제 정보가 제재당사자에게 필요하다고 판단할 경우 이를 삭제하지 않은 채 제재당사자에게 이를 제공하도록 정할 수 있다.¹²⁵⁾

위와 같은 삭제 정보를 제공하는 경우를 비롯하여 내부조사처가 요청하는 경우에, 제재위원회는 특정 증거에 대하여 특정 장소에서만 열람을 할 수 있도록 절차를 진행하는 이른바 ‘비공개 심리’(in camera review)를 실시할 수도 있다. 비공개 심리는 세계은행의 사무실이나 제재위원회가 해당 심리를 위해 마련한 장소에서 시행되는 것이 원칙이나, 제재당사자가 내부조사처와 협의를 거친 후, 위 지정 장소에서의 자료 검토가 예기치 않은 부담을 가져다 줄 수 있음을 증명하는 경우, 제재위원회의 결정에 따라 다른 장소에서도 해당 심리가 진행될 수 있다. 비공개 심리에 의한 자료의 열람은 제재당사자가 합리적으로 요청하는 한 업무 시간 내에 이루어질 수 있으나, 복사는 허용되지 않는다.¹²⁶⁾

주목할 점은, 위와 같은 자료공개 원칙이 해당 사건의 증거 등에만 적용되는 것이 아니라 관련된 사건의 다른 제재당사자에게도 적용된다는 것이다. 즉, 제재위원회의 승인이 있다면, 관련된 다른 사건의 제재절차에서 제출된 자료를 열람할 수 있다. 이 때 제재위원회는 다른 사건에서의 자료를 공개할지 여부를 결정함에 있어서, 해당 절차에서의 자료공개에서도 고려했던 것과 마찬가지로 그 공개가 사람의 생명, 건강, 안전 등을 위협하는 것인지 여부 등을 고려하여야 한다.¹²⁷⁾

123) ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 5.04. (c) 참조.

124) ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 5.04. (d) 참조.

125) Ibid.

126) ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 5.04. (e) 참조.

127) ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 5.04. (b) 참조.

이상과 같은 사정을 종합하여 보면, 세계은행은 그 절차에 있어 자료의 공개를 원칙으로 함으로써 제재당사자가 내부조사처에 대응하여 충분한 반론을 할 수 있도록 기회를 제공하고자 하고 있음을 알 수 있다. 다만, 세계은행은 이와 더불어 공개가 될 경우 생명, 신체 등에 위협이 될 수 있는 정보의 공개에 대해서는 이를 공개하지 못하도록 결정할 수 있게 함으로써 정보원 등의 보호를 위해서도 만전을 기울이고 있다. 세계은행의 내부조사처는 어느 누구로부터도 탄원서(complaint)를 제출받아 이를 근거로 조사를 진행할 수 있는바, 특히 개발도상국의 부패 등 문제와 관련하여서는 진술자의 신변을 보호해야 하는 등의 상황이 충분히 발생할 수 있다. 이에 제재위원회로 하여금 각 사안의 구체적 타당성을 살펴 자료의 공개 여부를 결정하도록 한 것은 행정의 투명성과 개인정보의 보호, 조사의 밀행성 확보 등을 비롯한 여러 목적을 조화롭게 달성하고자 하는 데에서 비롯된 결단으로 보인다.

3. 책임의 인정 절차

답변서(response)를 제출함에 있어 제재절차 개시 통보에 적힌 제재요청의 내용 전부 혹은 일부를 인정할 수 있다. 또한 제재당사자는 상황을 완화시키는 증거와 주장 혹은 제재위원회가 적절한 제재를 내리기 위해 필요한 다른 사실에 관한 자료들을 제출할 수 있다. 그러한 증거와 주장은 앞서 살펴본 바와 같은 ‘세계은행 제재절차지침’에서 정한 서면 제출 일정에 따라 제출되어야 한다.¹²⁸⁾

4. 청문절차

가. 개최 요건 및 절차

제재당사자나 세계은행의 내부조사처가 답변서 내지 의견서를 통해 ‘청문

¹²⁸⁾ ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 5.03. 참조.

절차'(hearing)를 요청하는 경우 그 신청에 의하여, 또는 제재위원회 위원장이 필요하다고 생각하는 경우 직권으로 제재요청에 관한 청문절차를 진행할 수 있다. 청문절차를 진행하지 않는 경우에는, 제재위원회가 기록만을 검토하여 결정을 하게 된다. 청문절차를 진행하게 된 경우, 제재위원회의 비서관은 제재위원회의 위원장과 논의하여 청문절차의 일시, 장소를 합리적으로 정한 후 제재당사자, 내부조사처에 이를 통보하여야 한다.¹²⁹⁾

나. 진행

제재당사자는 본인이 직접 청문절차에 출석할 수도 있으나 그로부터 권한을 위임받은 다른 사람이 대신 청문절차에 출석하도록 할 수도 있다. 제재당사자로부터 권한을 위임받은 사람이 반드시 변호사일 필요는 없다. 이 때 위임비용은 제재당사자 개인이 직접 부담하여야 한다. 내부조사처 또한 한 명 이상의 수임인을 정하여 그로 하여금 청문절차에 참석하도록 하는바, 그 수임인이 반드시 세계은행 그룹의 직원일 필요는 없다.¹³⁰⁾

청문절차는 비공개로 이루어지게 되는데, 청문절차의 진행은 크게 두 가지의 절차, 즉 '각 당사자가 변론하는 절차'(presentation by the parties, 이하 '변론절차'라고 한다) 및 '제재위원회 위원들의 질문에 답변하는 절차'(response to questions, 이하 '질의응답절차'라고 한다)로 나누어지게 된다.

변론절차는 내부조사처의 수임인이 사건에 대해 변론하고, 제재당사자 혹은 그 수임인이 그의 입장에 대해 반론하는 순서로 진행된다. 내부조사처의 수임인은 제재당사자 측의 반론에 대해 재반론할 수 있고, 각 변론에 대하여 제재위원회가 합리적인 변론시간을 설정해 주어야 한다. 변론에 정해진 형식은 없으나, 그 내용은 제재담당관과 제재위원회에 제출된 서면에 포함된 주장과 증거의 범위로 제한된다. 변론절차에서, 제재위원회의 결정에 따라 한 명 이상의 증인이 현장에서 채택되어 증인신문절차가 진행될 수 있다. 한편,

¹²⁹⁾ '세계은행 제재절차지침' Section III. 6.01. 참조.

¹³⁰⁾ '세계은행 제재절차지침' Section III. 6.02. 참조.

내부조사처와 제재당사자는 제재담당관으로부터 권고된 제재의 적절성을 판단하는 데에 참고가 될 만한 증거, 즉 해당 제재의 경감 내지 증대에 영향을 미칠 수 있는 요소들을 증명할 만한 증거를 변론과정에서 제출할 수 있다.¹³¹⁾

질의응답절차는 내부조사처의 수임인, 제재당사자 본인 혹은 그 수임인이 제재위원회 위원들의 질문에 답변하는 형식으로 이루어진다. 이 때 각 당사자가 답변을 거부하거나, 그 답변 내용이 신뢰성이 없는 경우에는 이를 해당 당사자에게 불리한 정황으로 고려할 수 있다.¹³²⁾ 국내법상의 소송에 비유하자면, 제재위원회의 심리절차는 원칙적으로 변론주의적 성격을 가지고 있으나, 다소간의 직권주의적 성격도 내포하고 있는 것이라고 평가할 수 있는 부분이다.

V. 제재위원회의 결정

1. 검토 및 심의 과정

가. 기록의 검토

제재위원회는 오로지 ‘기록’(record)에 근거하여 검토 및 심의를 진행하는바, 기록은 앞서 언급한 제재절차 개시 통보, 제재당사자의 해명서, 답변서, 내부조사처의 의견서 및 그밖에 제출된 관련 주장서면과 증거, 제재위원회의 청문절차에서 제출된 모든 자료로 구성된다. 이 기록은 비공개자료로서 대중에 공개될 수 없다.¹³³⁾

나. 증거와 관련된 원칙

131) ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 6.03. (b) 참조.

132) ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 6.03. (c) 참조.

133) ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 8.02. (a) 참조.

제재위원회에 제출될 수 있는 증거는 어떠한 형태이라도 무방하고, 그 형식에는 제한이 없다. 제재위원회는 제재담당관과 마찬가지로, 제출된 증거와 사건과의 관련성, 해당 증거의 실질성, 중요성, 증명력 등에 대해 판단할 재량을 지닌다.¹³⁴⁾

전문증거(hearsay evidence) 내지 서면증거(documentary evidence)의 경우에도 일률적으로 배제되는 것이 아니라 제재위원회에 의해 그 중요성의 정도를 평가받는다. 나아가 제재위원회는 정황증거(circumstantial evidence)에 의하여 제재당사자 등의 목적, 의도, 인식 등을 추론할 재량을 지닌다. ‘세계은행 제재절차지침’은 “형식적(formal)인 증거법칙은 적용되지 않는다.”고 명시적으로 밝힘으로써,¹³⁵⁾ 엄격한 증명의 원칙이 적용되지 않음을 선언하고 있다. 이로써 세계은행의 제재절차가 형사소송법상의 일반원칙이 적용되는 국내법상의 형사소송 절차와는 다른 것임을 강조하고 있다.

다. 증명의 정도

제재위원회는 내부조사처에 의해 제시된 증거 및 제재당사자에 의해 제시된 반박 증거가, ‘제재당사자가 제재대상 행위에 연관되어 있을 가능성이 매우 높다’(It is more likely than not that the Respondent engaged in a Sanctionable Practice)는 결론을 뒷받침하는지 여부에 대해 판단해야 한다. 위와 같은 결론을 내리기 위해서는, 모든 관련 증거를 검토하여 보았을 때 제재당사자가 제재대상 행위에 연관되어 있음을 증명할 만한 증거가 그렇지 않은 증거보다 더 우월하다고 판단되는 경우이어야 한다.¹³⁶⁾ 이는 일반 민사 사건에서와 같은 정도의 증명 수준으로 평가되고 있는바,¹³⁷⁾ 세계은행에서의 제재 제도가 국내법상 형사처벌과는 다른 것임을 확실히 하고자하는 의도를

¹³⁴⁾ ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 7.01. 참조.

¹³⁵⁾ Ibid.

¹³⁶⁾ ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 8.02. (b) (i) 참조.

¹³⁷⁾ 김대인, 세계행정법과 국제기구 - 세계은행의 부정당업자제재 제도를 중심으로, 행정법연구 제45호, 행정법이론실무학회, 2016, 14면 참조.

보여주는 것이라고 할 수 있다.

라. 증명의 책임

1차적인 증명의 책임은 내부조사처에 있다. 즉, 내부조사처는 제재대상자가 제재대상 행위에 관련되어 있음을 증명할 만한 충분한 증거를 제시할 책임을 진다. 내부조사처에서 그와 같은 충분한 증거를 제시한 경우 증명책임은 제재당사자의 것으로 전환되므로, 제재당사자는 자신의 행위가 제재대상 행위에 해당하지 않음을 소명해야 한다.¹³⁸⁾

2. 결정

제재위원회는 위와 같은 검토 및 심의 과정을 거쳐, 제재당사자가 하나 이상의 제재대상 행위를 한 것인지 여부에 대해 최종적으로 결정을 내린다. 제재위원회가 제재당사자가 제재대상 행위를 하지 않았다고 판단한 경우 그로써 제재절차는 종료된다. 반면, 제재위원회가 제재당사자가 제재대상 행위를 하였다고 판단할 경우, 제재위원회는 제2장 제2절에서 살펴본 바와 같은 제재의 범위 내에서 적절한 제재를 정하여 부과할 의무를 지닌다.

제재위원회의 결정은 내부조사처의 조사 내용이나 제재담당관의 제재 권고 내용에 구속되지 않는다. 제재위원회는 모든 사건에 대하여 완전히 ‘새롭게’(de novo) 심사를 진행하여 결론을 내린다.¹³⁹⁾

제재위원회는 어떤 경우이건, 제재절차에서 밝혀진 관련 사실, 제재당사자의 책임에 관한 제재위원회의 판단, 제재당사자 및 그 관련자에 부과된 제재와 그에 관한 이유 등을 서면에 기재한 후 그에 따라 결정을 하여야 한다.¹⁴⁰⁾

¹³⁸⁾ ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 8.02. (b) (ii) 참조.

¹³⁹⁾ World Bank Group Sanctions Board, The World Bank Group Sanctions Board Law Digest, 2012, p. 20 참조.

¹⁴⁰⁾ ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 8.01. 참조.

제재위원회의 결정은 중국적인 것으로서, 당사자들은 이에 대하여 항소할 수 없다. 결정은 그 즉시 효력을 지니게 되어, 당사자들은 이에 구속된다. 다만, 제재위원회의 위와 같은 결정은 국내법상의 어떤 조치에도 영향을 미치지 아니한다.¹⁴¹⁾ 즉, 이는 세계은행 차원의 제재일 뿐 국내법상의 민·형사상 각종 조치, 행정적 제재 등은 이와 전혀 다른 차원에서 진행되어 서로 영향을 주지 아니한다.

‘세계은행 제재절차지침’은 제재위원회의 결정에 대해서 제재당사자가 항소할 수 없다고 명확히 밝히고 있지만, 제재위원회 스스로 자신의 결정에 대해서 재심사하는 것은 가능한가? 제재위원회는 그 결정을 통해, “‘세계은행 제재절차지침’ 및 ‘제재위원회 정책’이 제재위원회의 결정이 중국적인 것이며 항소할 수 없다고 밝히고 있으나, 이로 인해 제재위원회 스스로 그 자신의 결정에 대해 재심사하는 것이 금지되지는 않는다.”라고 밝힘으로써¹⁴²⁾, 제재위원회에 의한 결정의 재심사는 허용된다는 입장을 취하고 있다. 제재위원회는 “사법심사에 있어 종국력(finality)은 당사자들을 비롯한 절차의 이해관계인 모두에게 확실성을 제공하고, 이미 판단된 것에 대해 다시 소송을 제기하지 않게 하며, 사법 자원을 아끼고, 이미 이루어진 결정을 존중하게 한다는 점에서 필수적인 것이고, 이러한 효력은 국제기구 차원의 행정소송 절차에도 마찬가지로 적용되어야 한다.”¹⁴³⁾고 하여 세계은행 제재위원회의 결정 또한 국내 법원의 판단과 같이 종국력을 가져야 한다고 강조하면서도, “근본적인 정의의 원칙에 따르면, 매우 제한적이고 예외적인 상황에서는 종국력이 배제될 수 있다.”고 함으로써,¹⁴⁴⁾ 제재위원회의 결정에 대해 예외적

¹⁴¹⁾ ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 8.03. 참조.

¹⁴²⁾ Sanctions Board Decision No. 43, 2011, para. 11.(World Bank Group Sanctions Board, The World Bank Group Sanctions Board Law Digest, 2012, p. 36에서 재인용)

¹⁴³⁾ Sanctions Board Decision No. 43, 2011, para. 14.(World Bank Group Sanctions Board, The World Bank Group Sanctions Board Law Digest, 2012, p. 36에서 재인용)

¹⁴⁴⁾ Sanctions Board Decision No. 43, 2011, para. 15.(World Bank Group Sanctions Board, The World Bank Group Sanctions Board Law Digest, 2012, p. 36에서

으로 재심사가 이루어질 수 있다고 판시한 바 있다. 한편, 기존 제재위원회 심사 당시 제재당사자가 할 수 있었던 주장이나 증거를 제출하지 않았던 경우에는, 재심사의 대상이 되는 예외적인 상황이라고 볼 수 없다.¹⁴⁵⁾

VI. 조건부 입찰참가자격제한 조치에 있어 조건의 이행 감독

1. 의의

세계은행의 제재제도 중 조건부 입찰참가자격제한 면제와 해제조건부 입찰참가자격제한과 같은 조건부 입찰참가자격제한 조치는 입찰참가자격제한 조치를 면제받거나 종료시키기 위해서 제재당사자가 일정한 의무를 이행하는 것을 조건으로 삼고 있다. 그렇다면, 해당 의무의 이행, 즉 조건의 준수 여부를 감독하고 이행의 완료를 결정하는 절차가 별도로 필요할 것이다. 이에 ‘세계은행 제재절차지침’은 이행담당관(Integrity Compliance Officer)으로 하여금 그와 같은 감독 및 조건준수 여부 결정 임무를 담당하도록 정하고 있다.

2. 감독 절차

조건부 입찰참가자격제한 면제 혹은 해제조건부 입찰참가자격제한이 제재담당관 혹은 제재위원회에 의하여 부과된 즉시, 이행담당관은 제재당사자와 접촉하여 조건을 준수하기 위해 필요한 사항들에 대해 조언을 하여야 한다.¹⁴⁶⁾

이후 이행담당관은 입찰참가자격제한 조치의 해제나 해당 제재의 면제를

재인용)

¹⁴⁵⁾ Sanctions Board Decision No. 43, 2011, para. 27.(World Bank Group Sanctions Board, The World Bank Group Sanctions Board Law Digest, 2012, p. 36에서 재인용)

¹⁴⁶⁾ ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 9.03. (a) 참조.

여부를 판단하기 위해 제재당사자의 조건준수 상황을 감독한다. 이행담당관은 제재당사자에게, 정기보고, 독립적인 감사 담당자의 임명, 외부 감사, 제재당사자의 서류 및 기록의 조사 등 합리적으로 필요한 요구사항을 제시할 수 있다.¹⁴⁷⁾

3. 조건준수여부 결정절차

가. 신청서의 제출

제재당사자는 이행담당관이 정한 요구사항을 모두 준수한 경우 이행담당관에게 신청서(application)를 제출한다. 이때 신청서를 제출하는 것은 조건부 입찰참가자격제한 면제의 경우 조건준수 기한 종료일로부터 120일 전부터 가능하다. 해제조건부 입찰참가자격제한의 경우 입찰참가자격제한 조치 최소 기간의 종료일로부터 120일 전부터 가능하다. 다만, 조건부 입찰참가자격제한 면제의 경우라면, 조건준수 기한 종료일이 경과한 경우 더 이상 신청서의 제출이 불가능하다.¹⁴⁸⁾ 조건부 입찰참가자격제한 면제는 일정한 조건준수 기한을 두고 그 안에 조건이 준수된 경우에만 입찰참가자격제한의 면제가 이루어지도록 하는 조치이므로 당연한 귀결이라고 할 수 있다.

해당 신청서에는 이행담당관이 정한 요구사항의 준수와 관련된 내용 및 이에 대한 증거가 첨부되어 있어야 한다. 또한 이행담당관의 동의에 따라 도입된 준법 프로그램의 채택 또는 개선 및 시행과 관련된 상세한 보고 내용, 제재대상 행위뿐만 아니라 입찰참가자격제한 기간이나 조건부 면제 기간 동안 발견된 잘못된 행위, 다른 국제금융 기관으로부터 부과된 입찰참가자격제한 조치, 제재대상 행위와 관련된 민사법, 형사법, 행정법적 결정과 관련된 회복 조치 등에 관한 내용도 함께 포함되어 있어야 한다.¹⁴⁹⁾

¹⁴⁷⁾ ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 9.03. (b) 참조.

¹⁴⁸⁾ ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 9.03. (c) 참조.

¹⁴⁹⁾ Ibid.

제재당사자가 기간 내에 신청서를 제출하지 못하였거나 조건준수를 확인할 수 있는 조치를 취하지 못한 경우, 제재당사자는 조건부 입찰참가자격제한 면제 또는 해제조건부 입찰참가자격제한에 있어서의 조건을 성취하지 못한 것으로 간주된다. 다만, 이행담당관은 제재당사자가 신청서 제출 지연 등에 대해 충분한 이유를 제시하는 경우, 자신의 재량에 따라 제출기간 이후 일정한 기간 내에 신청서를 제출하도록 허락할 수 있다.¹⁵⁰⁾

나. 이행담당관의 결정

이행담당관은 제재당사자로부터 신청서를 제출받은 때로부터 30일 내에 심리절차에 착수하여야 한다. 해당 심리절차에서는 신청서에 기재된 주장 및 증거와 이행담당관 스스로 제재당사자의 조건준수 여부를 판단하기 위해 관련이 있다고 생각하는 다른 요소 등을 고려하여, 제재당사자의 조건준수 여부가 검토되어야 한다. 이행담당관은 결정을 하기 전, 직접 혹은 지정된 대리인을 통하여 신청서에 기재된 주장과 첨부된 증거의 진실성에 관하여 확인하는 절차를 진행할 수 있다. 제재당사자는 그러한 확인절차에 협조하여야 하고, 이행담당관이 해당 확인을 위해 관련 문서 및 기록에 접근하는 것 또한 허용되어야 한다. 이행담당관은 위와 같은 확인을 마친 후 가능한 빠른 시간 내에 조건준수 여부에 대한 판단을 내리고, 그 결정 내용과 근거에 대해 제재당사자에게 알려야 한다.¹⁵¹⁾

이행담당관이 제재당사자가 해제조건부 입찰참가자격제한 내지 조건부 입찰참가자격제한 면제에 있어서의 모든 조건을 준수하였다고 결정하는 경우에, 제재당사자는 그러한 결정 일시 또는 행정관이 결정에서 명시한 일시로부터 조건에서 정해진 의무에서 해방된다. 이행담당관이 조건이 준수되지 않았다고 판단하는 경우에는 조건부 입찰참가자격제한 면제의 경우와 해제조건부 입찰참가자격제한의 경우를 구별하여 살펴보아야 한다. 조건부 입찰참

¹⁵⁰⁾ ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 9.03. (f) 참조.

¹⁵¹⁾ ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 9.03. (d) 참조.

가자격제한 면제의 경우, 이행담당관이 조건이 성취되지 못하였다고 결정함으로써 즉각 입찰참가자격제한(debarment)의 효력이 발생하게 되고, 제재담당관이나 제재위원회에 의하여 미리 정해진 기간 동안 제재당사자의 입찰참가자격이 제한되게 된다. 해제조건부 입찰참가자격제한의 경우, 이행담당관이 해제조건이 성취되지 않았다고 판단한다면 입찰참가자격제한 기간의 지속을 선언하게 된다. 다만 그 기간은 제재당사자가 아래와 같이 불복 절차에 따라 다시 해제를 요청할 수 있는 때로부터 1년을 초과하여서는 안 된다. 두 경우 모두 이행담당관의 ‘조건불이행 결정’(determination of non-compliance)은 제재당사자에게 서면으로 송달된다.¹⁵²⁾

다. 불복

제재당사자는 이행담당관의 조건불이행 결정이 있을 때로부터 30일 내에 제재위원회에 그러한 결정에 대한 재심사를 서면으로 요청할 수 있다. 다만, 신청서 미제출로 인한 조건불이행 결정은 재심사의 대상이 되지 않는다. 재심사 요청서에는 제재당사자가 이행담당관이 조건이 준수되지 않았다고 결정함에 있어 이행담당관이 재량을 남용하였다고 볼 만한 이유가 기재되어 있어야 한다. 제재당사자는 기존에 이행담당관에게 제출한 신청서, 이행담당관의 조건불이행 결정문뿐만 아니라, 이행담당관의 결정에 대응하여 추가적인 주장이나 증거를 제출할 수도 있다.¹⁵³⁾

그러한 재심사 요청을 받은 때로부터 90일 이내에, 제재위원회는 제출된 주장과 증거를 고려하여 이행담당관이 조건불이행 결정에 있어 재량을 남용했는지 여부에 대해 결정하여야 한다. 그러한 결정을 내리기 전에, 제재위원회는 이행담당관과 상의를 할 수 있다. 이때 이행담당관이 재량을 남용하였다 함은, 이행담당관이 조건불이행 결정을 함에 있어서 ① 사실을 오인하였거나 자의적으로 사실을 인정한 경우, ② 사실관계를 누락하거나 사실관계의

¹⁵²⁾ Ibid.

¹⁵³⁾ ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 9.03. (e), (f) 참조.

인정에 실수가 있었던 경우, ③ 정해진 절차를 중대하게 위반한 경우 중 하나에 해당하는 것을 말한다. 제재위원회가 이행담당관의 재량남용을 인정하는 경우에는, 조건불이행 결정은 효력을 잃게 되고, 제재당사자는 해제조건부 입찰참가자격제한 내지 조건부 입찰참가자격제한 면제에 있어서의 모든 조건을 준수한 것으로 간주된다. 반면, 제재위원회가 이행담당관의 재량남용을 인정하지 않는 경우에는, 조건불이행 결정은 계속 효력을 유지하게 된다.¹⁵⁴⁾

제재위원회는 제재담당관의 제재부와 결정에 대한 불복 사건뿐만 아니라 이와 같은 이행담당관의 조건불이행 결정에 대한 불복 사건 또한 담당함으로써, 실질적으로 세계은행에 있어 행정법원과 같은 역할을 하고 있다. 다만 제재위원회는 제재담당관의 제재 부과 결정에 대해서는 그 결정 자체의 위법성 여부를 심사하는 것이 아니라 제재의 부과 여부 및 부과할 제재의 종류에 대해서 처음부터 전면적으로 다시 심사하여 제재담당관과 완전히 독립된 심사를 하는 반면, 이행담당관의 조건불이행 결정에 대해서는 해당 결정에서의 재량남용 여부만을 심사함으로써 실질적으로 보다 행정법원에 가까운 역할을 하고 있다. 제재대상 행위가 존재하는지, 어떤 제재를 부과하여야 할 것인지에 관한 결정과는 달리, 이미 부과된 제재의 내용인 조건이 준수되었는지 여부에 관한 결정은 비교적 신속하게 이루어져야 할 필요성이 크므로, 위와 같이 사후적으로 재량행사의 적법성을 심사하여 신속히 절차를 진행하고자 하는 의도로 이해된다.

VII. 공개절차

세계은행의 제재절차에 있어 투명성의 원칙이 강조되고 있음은 앞서 설명한 바가 있다. 세계은행은 ‘세계은행 제재절차지침’을 통해 투명성의 원칙을 달성하기 위한 자료의 공개의 범위 및 내용 등을 정하고 있는바, 이에 대하여 본다.

¹⁵⁴⁾ ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 9.03. (e) 참조.

우선 세계은행은 제재를 부과받은 당사자의 인적사항 및 그 부과된 제재의 내용을 대중에 공개한다.¹⁵⁵⁾¹⁵⁶⁾ 나아가 제재위원회의 결정 및 제재담당관의 결정 또한 공개한다.¹⁵⁷⁾ 한편, 내부조사처나 제재당사자가 제재담당관 혹은 제재위원회에 제출한 각종 자료의 경우에도, 세계은행이 세계은행의 이익에 부합한다고 판단할 경우에는 다른 국제개발은행, 국제기구, 회원국 내 개발담당 관청, 수사 및 기소담당 관청에 제공할 수 있다. 다만, 이 경우에는 해당 자료를 수령하는 기관이 세계은행에 기밀 보장 등을 약속하여야 한다.¹⁵⁸⁾ 세계은행은 그 독자적인 제재조치가 국내법상의 어떤 조치에도 영향을 끼치는 것이 아니라고 밝히고 있으나,¹⁵⁹⁾ 위와 같은 자료의 제공이 있는 경우 국내의 수사 및 형사사법 업무 등에 간접적으로나마 큰 영향을 줄 수 있다고 보인다.

다만, 위와 같은 공개는 사람의 생명, 신체, 안전, 행복을 침해하지 않고, 개별 당사자에게 세계은행이 자율공개 프로그램에 따라 약정한 내용을 위반하지 않는 범위 내에서만 이루어질 수 있다.¹⁶⁰⁾

VIII. 화해절차

1. 의의

155) 세계은행 홈페이지에서는 이와 같은 정보를 게시하고 있는바, 제재를 부과받은 당사자의 이름, 주소, 소속 국가, 입찰참가자격제한 기간, 제재 근거가 그 게시 내용이다.

(세계은행 홈페이지 참조, 2017. 6. 28. 방문 기준)

<http://web.worldbank.org/external/default/main?theSitePK=84266&contentMDK=64069844&menuPK=116730&pagePK=64148989&piPK=64148984>

156) ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 10.01. (a) 참조.

157) ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 10.01. (b) 참조.

158) ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 10.02. 참조.

159) ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 8.03. 참조.

160) ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 10.03. (b) 참조.

세계은행은 제재절차에서의 화해(settlements)를 통해, 당사자로 하여금 세계은행에 협조함으로써 예견되는 제재의 부담을 줄일 수 있는 방법을 모색할 수 있도록 기회를 제공하고 있다. 세계은행의 제재담당관, 제재위원회는 일단 제재절차가 시작되면 제재대상 행위가 인정되는 한 그에 대해 제재를 부과할 수밖에 없고, 다른 사유들을 들어 제재를 부과하지 않을 수 있는 재량은 이들에게 인정되지 않는다. 그렇기 때문에, 제재당사자가 그러한 제재 부과로부터 벗어날 수 있는 방법은 자율공개 프로그램을 통해 먼저 제재대상 행위의 존재를 공개하거나 내부조사처와 사이에 화해를 하는 수밖에 없다.¹⁶¹⁾ 따라서 세계은행 제재절차에서의 화해는 제재당사자에게 매우 중요한 의미를 지니는 것으로 평가된다.

2. 제재절차의 중단

제재절차 중 언제라도, 내부조사처와 제재당사자는 제재담당관에게 화해 협상을 위한 제재절차의 중단을 요청할 수 있다. 이와 같은 요청은 내부조사처나 제재당사자 중 한 쪽에서만 할 수도 있고, 양쪽이 함께 할 수도 있다. 이때 제재담당관은 60일을 넘지 않는 범위 내에서 우선 제재절차의 중단을 명할 수 있으나, 내부조사처와 제재당사자가 함께 화해 협상에 적극적으로 임하고 있다는 취지의 확인서를 제출하는 경우 그 기간은 연장될 수 있다. 제재담당관은 이러한 연장요청을 받아들일 의무가 있고, 필요한 경우 연장요청이 거듭 이루어질 수도 있으나, 기존 기간과 아울러 제재절차 중단의 전체 기간이 90일을 초과할 수 없는 제한이 있다. 위와 같은 제재절차의 중단 기간은, 제재절차와 관련된 기간의 계산에 있어 산입되지 않는다.¹⁶²⁾

위와 같은 제재절차의 중단은, 화해협약의 체결에 있어 필수적인 것은 아니다. 제재절차를 중단한 적이 없더라도, 제재당사자와 내부조사처가 화해협

¹⁶¹⁾ Nathaniel E. Castellano, Suspensions, Debarments, and Sanctions : A Comparative Guide to United States and World Bank Exclusion Mechanisms, Public Contract Law Journal, 2016, pp. 432-433 참조.

¹⁶²⁾ ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. B. 1. 참조.

약을 체결하는 것은 언제나 가능하다. 다만 제재절차의 각 단계마다 기한이 정해져 있으므로, 제재절차의 중단을 통해 그 기한의 도과를 저지함으로써, 화해협약의 체결 준비에 필요한 시간을 마련할 수 있다는 점에서 그 의의가 있다.

3. 화해협약의 제출 및 검토

제재절차가 시작되기 전인지 후인지 여부를 불문하고, 제재위원회의 결정이 있기 전이라면 언제나 제재당사자와 내부조사처는 제재담당관에게 화해협약에 서명을 하여 서면으로 제출할 수 있다. 여기에는 제재당사자가 어떠한 압력도 없이 자유롭게, 모든 정보를 제공받은 상태에서, 화해협약의 조항에 동의하였다는 양 측의 확인서가 함께 제출되어야 한다. 위에서 언급한 바와 같이 화해협약을 서면으로 제출하기 위해 기존에 제재절차의 중단 절차가 반드시 선행되어야 할 필요는 없으나, 일단 화해협약이 제출되게 되면 자동적으로 제재절차는 중단되게 된다.¹⁶³⁾

제재담당관은 위와 같이 제출된 화해협약을 검토하여야 하는바, 이 때 검토 사항은 화해협약의 내용이 ‘세계은행 제재절차지침’ 중 제재의 범위 및 제재 결정을 위한 고려요소와 관련된 내용, 그 밖에 세계은행이 발행한 각종 지침 등을 명시적으로 위반하고 있는지 여부를 살피는 것이다.¹⁶⁴⁾

제재담당관이 검토 결과 문제가 없다고 판단할 경우, 제재담당관은 화해협약에 따라 정해진 제재를 부과하고 이를 제재당사자와 내부조사처에 즉시 알리게 된다. 이로써 화해협약에 정해진 바에 따른 법적 효력이 발생하게 된다.¹⁶⁵⁾ 만약 제재담당관이 검토 결과, 화해협약이 ‘세계은행 제재절차지침’이 정한 내용 등을 위반하고 있다고 판단하거나, 제재당사자가 자유로운 상태에서 충분히 내용을 인지하지 못한 채 화해협약을 체결하였다고 판단할 경우,

163) ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. B. 2. (a) 참조.

164) ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. B. 2. (b) 참조.

165) ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. B. 2. (c) 참조.

제재담당관은 화해협약의 종결을 고지하게 된다.¹⁶⁶⁾

4. 화해협약의 효력

화해협약의 효력은 해당 협약이 최종 결정에 관한 것인지 여부에 따라 달라진다. 화해협약을 통해 최종 결정이 이루어진 경우, 화해협약에서 정해진 날짜에 제재당사자에 대한 제재가 부과되는 등 화해협약의 내용이 법적 효력을 지니게 된다. 반면, 화해협약에서 제재당사자가 특정 조건을 이행할 때까지 제재절차가 연기된다는 내용만을 정하고 있다면, 제재절차가 화해협약에서 정해진 기간 동안 중단되는 효력만이 발생하게 된다. 이 경우 화해협약에서 명확히 밝히고 있지 않더라도, 제재당사자가 특정 조건을 이행하고 정해진 연기기간이 도과되는 경우, 해당 사건은 종료되게 된다.¹⁶⁷⁾ 즉, 후자의 경우 실질적으로는 조건부 입찰참가자격제한 면제를 부과하고 그 조건을 이행할 경우 입찰참가자격제한을 피할 수 있는 경우와 동일한 효과가 발생하게 된다.

만약 화해협약이 제재절차가 시작되기 전에 효력을 지니게 된 경우라도 그 효과는 동일하다. 제재절차가 시작되어 화해협약에 정해진 것과 같은 내용의 결론이 내려진 것과 같은 법적 효력이 발생한다.¹⁶⁸⁾

IX. 자율공개 프로그램의 실시

1. 의의

세계은행의 자율공개 프로그램(Voluntary Disclosure Program : VDP)은 개인, 기업, 단체 등(이하 ‘당사자’라고만 한다)이 자신의 제재대상 행위에 대

¹⁶⁶⁾ ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. B. 2. (d) 참조.

¹⁶⁷⁾ ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. B. 2. (a), (b) 참조.

¹⁶⁸⁾ ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. B. 2. (c) 참조.

해 세계은행에 먼저 알리고 개선조치를 취하는 대가로 입찰참가자격제한 등의 제재를 부과 받지 않는 것으로서, 앞서 설명한 화해절차와 아울러 제재당사자가 세계은행에 협조하는 대신 그에 상응하는 제재의 면제를 얻을 수 있는 절차이다.

이와 같은 자율공개 프로그램은 세계은행에게 효율적으로 부패행위 등 제재대상 행위를 퇴치할 수 있게 한다는 점에서 의의가 있다. 즉, 당사자들이 스스로 밝힌 정보를 통해 세계은행은 현재 시도되고 있거나 진행되고 있는 제재대상 행위에 대한 정보, 그 유형 등을 파악할 수 있고 앞으로의 세계은행 재정지원 프로젝트 등에 있어서 그와 같은 제재대상 행위의 발생 여지 등을 차단할 수 있다. 나아가, 이러한 자율공개 프로그램은 당사자들로 하여금 세계은행의 정책에 반하는 제재대상 행위를 중단할 유인을 제공하고, 장기적으로는 정당한 경쟁에 의한 사업 환경을 조성할 수 있도록 한다.¹⁶⁹⁾ 자율공개 프로그램이 화해절차와 다른 가장 중요한 점은 아래에서 살펴보는 바와 같이 당사자가 완전히 자발적으로 제재대상 행위를 알린 경우여야 하고 타인에 의해서 조사가 시작되는 등의 절차가 조금이라도 진행된 경우에는 위와 같은 프로그램의 진행이 아예 불가능하다는 데에 있다. 즉, 자율공개 프로그램은 그 절차의 시작에서부터 모든 것이 제재당사자의 능동적이고 자율적인 공개에 따라 이루어져야 한다.

2. 내용

자율공개 프로그램은 세계은행으로부터 재정 지원을 받은 계약의 당사자들에게 비공개적으로 제재대상 행위에 대해 알릴 기회를 제공하는 것을 내용으로 한다. 그 주된 골자는, 당사자가 ① 제재대상 행위를 중단하고, ② 자율적으로 제재대상 행위에 관한 정보를 공개하되, 해당 제재대상 행위에 대

¹⁶⁹⁾ 세계은행 홈페이지 참조(2017. 6. 28. 방문 기준).

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/ORGUNITS/EXTDOII/EXTVOLDISPRO/0,,contentMDK:20996886~menuPK:2720524~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:2720459,00.html>

한 내부 조사는 본인의 비용으로 실시하며, ③ 강력한 내부 준법프로그램을 채택하되 이에 관하여 3년간 감독을 받는 것이다. 당사자가 위와 같은 의무를 이행할 경우, 세계은행은 그 반대급부로서 제재당사자가 공개한 제재대상 행위를 이유로 제재당사자의 입찰참가자격을 제한하지 아니하고, 제재당사자의 인적사항 등에 대해 공개하지 않는다.¹⁷⁰⁾ 이로서 당사자는 세계은행의 프로젝트에 계속 참여할 수 있게 된다. 위와 같이 자율공개 프로그램에 참가하기 위해서는 해당 당사자는 아직 세계은행으로부터 어떠한 조사를 받고 있지 않은 경우여야 하고, 세계은행이 아닌 다른 어떤 수사기관이나 기소기관으로부터 조사에 대해 고지받은 상태가 아니어야 한다. 이를테면, 국내의 수사기관에 의해 수사가 진행 중인 사실이 이미 당사자에게 알려진 경우, 자율공개 프로그램의 진행은 불가능하다. 나아가 제재대상 행위와 관련하여 화해 등을 진행하고 있는 상태여서는 안 된다. 한편, 세계은행의 직원이나 집행이사는 자율공개 프로그램의 당사자가 될 수 없다.¹⁷¹⁾

자율공개 프로그램은 당사자가 세계은행이 정한 자율공개 프로그램 지원양식에 따라 신청서를 작성하여 이를 세계은행에 제출하면, 세계은행이 당사자의 자율공개 프로그램 이행적격 여부를 판단한 뒤, 자율공개 프로그램 협약(VDP Terms & Conditions)을 체결함으로써 진행된다. 자율공개 프로그램 협약은 화해협약과 달리 부동문자로 구성되어 있고 개별 당사자가 협상을 통해 그 내용을 변경할 수 없다.¹⁷²⁾

한편, 당사자가 모든 제재대상 행위에 대해 자율적으로, 완전하게, 진실되게 밝히지 않는 경우나, 제재대상 행위를 중단하지 않는 경우, 자율공개 프로그램 협약의 중요 조건들을 위반하는 경우, 당사자는 10년의 입찰참가자격 제한 조치를 부과 받게 되고, 이는 외부에 공개된다.¹⁷³⁾

170) ‘세계은행 자율공개 프로그램 가이드라인’(VDP Guidelines for Participants) 3. 참조.

171) ‘세계은행 자율공개 프로그램 가이드라인’ 5.1. 참조.

172) ‘세계은행 자율공개 프로그램 가이드라인’ 5.3.1. 참조.

173) ‘세계은행 자율공개 프로그램 가이드라인’ 3. 참조.

제5절 적용기준

I. 의의

세계은행의 제재 제도와 관련하여, 제2장 제2절에서는 해당 제도에서 제재 대상 행위로 삼고 있는 것이 무엇인지에 대해서, 또 같은 장 제3절에서는 위 제재대상 행위에 부과할 수 있는 제재의 종류에는 어떤 것이 있는지에 대해 살펴본 바가 있다. 그렇다면, 제재대상 행위에 대하여 과연 어떠한 제재의 종류를 선택할지, 또 그 제재기간은 어떻게 할지에 관해서도 검토할 필요가 있다. 원칙적으로는, 제재담당관 및 제재위원회가 그 재량에 따라 제재의 종류를 정할 권한이 있다. 다만, 세계은행은 제재의 적용기준과 관련하여 ‘세계은행 제재 가이드라인’(World Bank Sanctioning Guidelines)을 제정한 후 이를 참고하도록 정하고 있다. ‘세계은행 제재 가이드라인’에 따르면 해당 가이드라인이 정한 제재의 적용기준은 구속적(prescriptive)인 것은 아니지만, 제재를 부과할 권한을 지닌 제재담당관이나 제재위원회와 같은 세계은행의 기관들에게 중요한 지침이 될 수 있다. 아래에서는 세계은행의 부정당업자제재에 있어 고려되는 구체적인 요소가 무엇인지에 대해 살펴보고, 나아가 해당 기준을 고려할 때 실제로 어떤 제재가 적용될 수 있을지 그 적용 기준에 관하여 살펴본다.

II. 고려요소

1. 개관

‘세계은행 제재절차지침’은 제재담당관 및 제재위원회가 제재당사자에 대한 제재를 정함에 있어서 고려하여야 할 요소를 아래와 같이 정하고 있다. 아래의 요소들은 자율공개 프로그램에서 정해진 조건의 위반행위(여기에는 의무적으로 10년의 입찰참가자격제한 제재가 요구된다)를 제외한 모든 제재

대상 행위에 대한 제재를 정함에 있어 적용된다.¹⁷⁴⁾

2. 가중요소

가. 행위의 심각성 정도

‘세계은행 제재절차지침’은 잘못된 행위(misconduct)의 심각성(severity) 정도를 가중요소의 하나로 삼고 있다.

우선 심각성을 판단하는 객관적인 요소에 관하여 살펴보면, 해당 행위를 반복했다면 이는 심각성의 정도를 증대시키는 가중요소로 볼 수 있다. 나아가, 잘못된 행위에 사용된 수단이 정교하다면 이는 가중요소가 된다. 예컨대, 사전에 치밀한 계획이 있었을 경우, 잘못된 행위에 사용된 수단이 다양할 경우, 잘못된 행위가 은닉되었을 경우 이는 가중의 근거가 된다. 또한 잘못된 행위에 참여한 사람 혹은 기관의 수가 많거나 그 종류가 다양할 경우, 그와 같은 잘못된 행위가 오랫동안 구조적으로 고착되어 온 경우, 둘 이상의 국가가 관여되어 있을 경우에도 이는 잘못된 행위를 보다 심각하게 만드는 가중요소가 된다.¹⁷⁵⁾

한편 심각성을 판단하는 주관적인 요소에 관하여 살펴보면, 잘못된 행위를 함에 있어 주도적인 역할을 한 경우에는 가중요소가 존재하는 것으로 볼 수 있다. 이를테면 2명 이상이 참여한 그룹에 있어서의 조직자, 지도자, 계획 설계자, 주요 실무자 등이 그러하다. 나아가 조직의 상급자가 잘못된 행위에 가담하거나, 이를 용인하거나, 의도적으로 잘못된 행위를 방치한 경우에도 이는 심각성을 인정할 수 있는 가중요소가 된다. 한편, 공공기관의 직원이나 세계은행의 직원이 잘못된 행위를 공모하거나 가담한 경우에도 마찬가지이다.¹⁷⁶⁾

¹⁷⁴⁾ ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 9.02. 참조.

¹⁷⁵⁾ ‘세계은행 제재 가이드라인’ IV. 참조.

¹⁷⁶⁾ Ibid.

나. 잘못된 행위로 인해 야기된 피해의 내용, 정도

잘못된 행위로 인하여 야기된 피해의 내용 및 정도 또한 제재를 정함에 있어 가중요소가 된다.

우선, 잘못된 행위로 인하여 공공의 안전이나 안녕이 훼손되었을 경우 이는 가중요소가 된다. 이는 잘못된 행위가 생명, 신체에 위협을 가저올 수 있을 것으로 예상이 되거나, 공공보건이나 공공안전이 잘못된 행위로 인하여 위협에 처한 경우를 말한다. 나아가, 잘못된 행위가 해당 프로젝트에 끼친 피해의 정도 또한 가중 여부를 판단할 수 있는 요소가 된다. 이를테면 계약상 요구되는 상품이나 서비스의 질과 양이 잘못된 행위로 인하여 만족되지 못하는 경우나, 계약의 이행이 지연되는 경우 이는 제재를 가중할 수 있는 요소가 된다.¹⁷⁷⁾

다. 세계은행의 조사에 대한 제재당사자의 방해

제재의 가중요소가 되는 ‘조사방해’(interference with investigation)는 그 유형을 물적 증거에 관한 것과 인적 증거에 관한 것으로 나눌 수 있다.

우선 물적 증거와 관련하여서는, 조사에 필요한 증거자료를 고의적으로 파괴하거나, 위조, 변조 혹은 은닉한 경우 이를 가중요소로 삼을 수 있다. 인적 증거와 관련하여서는, 세계은행의 조사를 방해하기 위해 허위의 진술을 하거나, 조사와 관련된 내용을 공개하려는 사람을 위협하거나, 괴롭히는 등의 방식으로 내용을 공개하지 못하게 하는 경우가 포함된다. 나아가 증인의 신체, 재산, 명성, 가족 혹은 다른 중요한 것들을 해치거나, 그러한 행위를 하겠다고 위협한 경우, 세계은행 측에 협조하지 않는 대가로 증인에게 금품 등을 제공한 경우에도 제재의 가중요소가 있는 것으로 본다.¹⁷⁸⁾

¹⁷⁷⁾ Ibid.

¹⁷⁸⁾ ‘세계은행 제재 가이드라인’ IV. 참조.

라. 제재당사자의 과거 잘못된 행위 전력

현재의 잘못된 행위와는 별개의 비위 행위로 인하여 입찰참가자격제한을 비롯한 제재를 받은 전력이 있는 경우에는 제재의 가중요소가 된다. 여기에 서의 제재 전력에는 세계은행 그룹에 의한 제재뿐만 아니라 그 입찰참가자격제한 조치가 세계은행과 상호 효력을 지니는 다른 개발 은행에서의 제재 또한 포함된다.¹⁷⁹⁾

3. 감경요소

가. 경미한 역할

경미하거나 지엽적인 역할을 한 제재당사자의 경우 이는 제재를 정함에 있어 감경요소가 된다. 다만, 결정권한을 지닌 사람이 잘못된 행위에 참여하거나 이를 방조한 경우에는 경미한 역할을 한 것으로서 감경요소에 해당한다고 볼 수 없다.¹⁸⁰⁾

나. 자발적인 시정조치

자발적으로 잘못된 행위를 시정하기 위한 조치를 한 경우에는 이를 감경요소로 참작할 수 있는바, 그러한 조치에는 잘못된 행위의 중단, 책임자에 대한 내부 문책, 효과적인 준법감시 프로그램의 시행, 피해의 회복 또는 손해의 배상 등이 있다.

잘못된 행위를 중단한 것을 자발적인 시정조치로 보아 감경요소로 고려하기 위해서는, 우선 그 중단의 시기가 언제인지를 살펴 그 중단이 진정한 반성과 개선을 위한 의지를 반영하고 있는지를 검토해야 한다. 책임자에 대한

¹⁷⁹⁾ Ibid.

¹⁸⁰⁾ ‘세계은행 제재 가이드라인’ V. 참조.

내부 문책과 관련하여서는, 경영진이 잘못된 행위의 책임자에게 책임을 묻기 위한 모든 적절한 조치를 취했는지가 검토되어야 한다. 이러한 조치 또한 진정한 반성과 개선을 위한 의지에서 비롯된 것인지를 알기 위해 그 조치가 이루어진 시기를 검토해보고, 감경요소로 참작할지 여부를 판단할 수 있다. 회사 내부에서 효과적인 준법감시 프로그램을 시행하는 것 또한 감경요소로 참작될 수 있다. 준법감시 프로그램의 시행 시기, 범위, 질적인 우수성 등은 감경 여부를 판단하는 기준이 된다. 마지막으로 제재당사자가 자율적으로 계약집행에 있어서의 문제를 바로잡거나 잘못된 행위로 인한 금전적 피해를 배상하는 등의 행위를 한 것 또한 경감요소로 참작될 수 있다.¹⁸¹⁾

다. 조사에의 협조

제재당사자가 조사과정에 실질적으로 조력하였음을 세계은행 내부조사처가 밝히는 경우 이는 제재의 경감요소가 된다. 조사에의 조력과 관련하여서는, 자발적인 공개인지 여부, 정보제공이나 증언에 있어서의 진실성, 완결성, 신뢰성, 조력의 내용과 범위, 조력의 적시성 등을 고려하여 감경요소인지 여부를 판단하여야 한다. 나아가 제재당사자가 스스로 효율적인 내부조사 과정을 거쳐, 잘못된 행위와 관련된 증거들에 대해 세계은행의 내부조사처에 밝히는 경우도 경감요소가 될 수 있다. 제재당사자가 조사 초기에 자신이 잘못된 행위를 하였음을 전적으로나 적극적으로 인정하는 경우에는, 조사가 어느 정도 이루어진 후나 다음 제재절차 단계(제재담당관이나 제재위원회가 주재하는 절차를 말한다)에서 책임을 인정하는 경우보다 더 유리한 정상이 될 수 있다. 또 제재당사자 스스로 조사 결과가 나올 때까지 세계은행 재정지원 프로젝트에의 입찰 참가 등을 자제하는 것 또한 조사에 협조한 행위의 하나로 본다.¹⁸²⁾

¹⁸¹⁾ Ibid.

¹⁸²⁾ ‘세계은행 제재 가이드라인’ V. 참조.

4. 기타 요소

그밖에도, ‘세계은행 제재절차지침’에서 정해진 비밀유지의무를 위반했는지 여부, ‘세계은행 구매자 자격 정책’(World Bank Vendor Policy)에 따라 총무처(General Services Department) 처장(Director)이 부적격(non-responsibility) 심사에서 결정한 부적격기간(period of ineligibility)이 어느 정도였는지 여부, 제재당사자에게 부과된 잠정적 입찰참가자격정지의 기간이 어느 정도였는지 여부, 그밖에 제재담당관 또는 제재위원회가 제재대상 행위에 대한 제재당사자의 책임과 관련하여 합리적으로 관련성이 존재하다고 판단하는 요소들은 제재의 가중 혹은 감경 여부를 결정함에 있어 고려 요소가 된다.¹⁸³⁾

III. 적용 기준

1. 기본 형태

모든 제재대상 행위에 대한 기본적 제재는 ‘3년의 해제조건부 입찰참가자격제한’이다. 즉, 3년의 입찰참가자격제한 조치를 시행하되, 부과된 조건을 이행할 경우 미리 정해진 최소 기간이 종료되면 해당 조치가 해제되고, 그렇지 않은 경우 3년 동안 입찰참가자격이 제한되는 것이 가장 기본적인 제재 형태이다.¹⁸⁴⁾

2. 제재 종류의 선택 기준

앞서 살펴본 바와 같이 해제조건부 입찰참가자격제한은 모든 부정당업자 제재 제도에 있어 기본이 되는 것으로서, 아래에서 설명하는 바와 같이 다른 제재의 종류를 선택할 만한 정당한 이유가 없는 경우에는 원칙적으로 해제

¹⁸³⁾ ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 9.02. 참조.

¹⁸⁴⁾ ‘세계은행 제재 가이드라인’ I. 참조.

조건부 입찰참가자격제한 조치가 부과되어야 한다.¹⁸⁵⁾

다만, 조건의 부과를 통해 합리적인 목적의 달성이 불가능한 경우에는 해제조건 없이 입찰참가자격제한이 이루어질 수 있다. 예를 들면, 제재당사자가 이미 사내 준법 프로그램을 시행하고 있거나 제재대상 행위를 저지른 근로자들이 이미 퇴사하여, 해당 프로그램의 시행 혹은 해당 근로자들의 퇴사와 같은 조건을 부과할 필요가 없어지게 된 경우를 말한다. 또 정해진 입찰참가자격제한 기간이 1년 정도로 짧은 경우라면, 조건의 이행을 전제로 입찰참가자격제한 조치를 해제하는 것이 큰 의미가 없으므로, 조건 없이 입찰참가자격제한 조치만을 부과하기도 한다. 이와 정반대로, 어떤 조건의 부과도 제재당사자가 개선될 것을 합리적으로 기대할 수 없는 경우에는 조건 없이 무기한 입찰참가자격제한 조치가 이루어질 수도 있다.¹⁸⁶⁾

조건부 입찰참가자격제한 면제는 일정한 조건을 이행하면 입찰참가자격제한 조치를 취하지 않는 것이므로, 통상 제재대상 행위의 위법성 정도가 경미한 경우에 부과된다. ‘세계은행 제재 가이드라인’은 제재당사자의 관련자(affiliate)에게 제재를 해야 할 상황에서 해당 관련자가 제재대상 행위에 직접 관여를 하지는 않았으나 구조적 관리감독의 부재 등으로 인해 책임이 없다고 보기는 어려운 경우나, 제재당사자가 이미 제재대상 행위를 바로잡기 위한 조치를 취하는 등으로 입찰참가자격제한의 면제가 정당화될 수 있음을 증명한 경우 등을 그 예로 들고 있다.¹⁸⁷⁾

한편, 경고와 손해배상 내지 원상회복 조치는 드물게 이루어지는 조치로서¹⁸⁸⁾, 경고는 제재당사자의 관련자가 관리 감독을 소홀히 한 책임이 있는 때에, 손해배상 내지 원상회복 조치는 해당 제재대상 행위로 인한 금전적 피

185) ‘세계은행 제재 가이드라인’ II. A. 참조.

186) ‘세계은행 제재 가이드라인’ II. B. 및 E. 참조.

187) ‘세계은행 제재 가이드라인’ II. C. 참조.

188) 제재위원회에 2007년부터 2011년까지 항소된 51건의 사건 중 경고나 손해배상 내지 원상회복조치를 부과 받는 경우는 한 건도 없었다(World Bank Group Sanctions Board, The World Bank Group Sanctions Board Law Digest, 2012. p. 21 참조).

해를 산정할 수 있는 때에 주로 가능하다.¹⁸⁹⁾

3. 제재기간의 선택 기준

해제조건부 입찰참가자격제한이 제재의 기본적 형태로서, 이 때 기본적인 제재기간은 3년임은 앞서 살펴본 바와 같다. 이를 기본적 형태로 하여, ‘세계은행 제재 가이드라인’은 위에서 살펴본 고려 요소들을 감안해 제재기간을 가중 또는 감경할 수 있는 기준을 정하고 있다.

우선 가중요소와 관련하여, ‘행위의 심각성 정도’에 있어 가중요소를 인정할 수 있는 경우 1년에서 5년까지 입찰참가자격제한 기간을 가중할 수 있다. ‘잘못된 행위로 인해 야기된 피해의 내용, 정도’와 관련하여 가중요소를 인정할 수 있는 경우에도 마찬가지이다. ‘세계은행의 조사에 대한 제재당사자의 방해’가 인정되는 경우 1년에서 3년까지 입찰참가자격제한 기간의 가중이 가능하다. ‘제재당사자의 과거 잘못된 행위 전력’이 가중요소로 인정되는 경우, 가장 중대한 가중이 이루어지는데, ‘세계은행 제재 가이드라인’은 10년의 입찰참가자격제한 기간 가중을 하도록 정하고 있다.¹⁹⁰⁾

감경요소와 관련하여서는, ‘경미한 역할’을 하였다고 인정되어 감경요소로 판단되는 경우 기본 입찰참가자격제한 기간의 25%까지 감경할 수 있다. ‘자발적인 시정조치’로 인한 감경요소가 인정되는 경우, 50%까지 기간이 감경될 수 있으나, 예외적인 경우에는 이보다 더 감경할 수도 있다. ‘조사에의 협조’로 인하여 감경요소를 인정할 수 있는 경우, 33%까지 입찰참가자격제한 기간의 감경이 가능한바, 이 또한 예외적인 경우에는 더 감경이 가능하다.¹⁹¹⁾

189) ‘세계은행 제재 가이드라인’ II. D. 및 F. 참조.

190) ‘세계은행 제재 가이드라인’ IV. 참조.

191) ‘세계은행 제재 가이드라인’ V. 참조.

제6절 효과

앞서 언급된 세계은행 제재의 효과를 정리하자면 아래와 같다.

우선, 제재를 받은 모든 당사자의 인적사항 및 부과된 제재의 내용은 대중에게 공개된다.¹⁹²⁾ 세계은행은 그 홈페이지에 위와 같은 정보를 게시하는 방식을 취하고 있다. 나아가, 해당 제재사건에 관한 제재담당관 및 제재위원회의 결정 또한 대중에게 공개된다.¹⁹³⁾

경고의 제재를 받은 경우 위와 같은 대중에의 공개 외에는 별다른 법적 효과가 발생하지 않는다. 조건부 입찰참가자격제한 면제를 받은 경우에도 일단은 조건을 이행할 의무가 발생할 뿐이고, 조건의 이행 기간이 도과하거나 이행 여부에 대한 판단이 이루어지기 전까지는 별다른 효력이 발생할 여지가 없다. 손해배상 내지 원상회복 조치를 명령받은 경우에는, 해당 결정의 내용에 따라 손해배상 혹은 원상회복을 할 의무가 발생할 것이다.

조건부 입찰참가자격제한 면제라는 제재를 받았으나 정해진 조건준수 기한 내에 조건을 이행하지 않은 경우, 아무런 조건이 없는 입찰참가자격제한 제재를 받은 경우, 해제조건부 입찰참가자격제한 조치를 받은 후 아직 그 최소기간이 도과하지 않았거나 조건이 이행되기 전인 경우, 해당 제재당사자의 입찰참가자격이 제한되는 효과가 발생하게 된다. 이 때, 제재당사자는 세계은행의 재정을 지원받는 계약의 상대방이 되거나 그로부터 이익을 받을 수 없다. 나아가 세계은행의 재정을 지원받는 계약의 상대방으로부터 하도급 업자, 컨설턴트, 생산자·공급자, 서비스 제공자로 지명되는 것 또한 원칙적으로 금지된다. 또, 세계은행으로부터 용자를 받거나, ‘세계은행 재정지원 프로젝트’의 준비 혹은 진행에 참여할 수도 없다.

위와 같은 입찰참가자격제한의 효과는 국제부흥개발은행, 국제개발협회를 포함하는 세계은행 차원에서만 한정되는 것이 아니라 세계은행 그룹 전체 차원에서 효과를 발휘하게 된다. 따라서 입찰참가자격을 제한받고 있는 제재

192) ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 10.01. (a) 참조.

193) ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 10.01. (b) 참조.

당사자는 국제금융공사, 국제투자보증기구가 진행하는 입찰에 있어서도 동일하게 그 참가자격을 제한받는다.¹⁹⁴⁾ 나아가, 세계은행 그룹이 아프리카개발은행, 유럽부흥개발은행, 아시아개발은행, 미주개발은행과 사이에 체결한 ‘상호 부정당업자제재 협정’에 따라, 세계은행으로부터 1년 이상의 입찰참가자격제한을 받은 제재당사자는 위의 개발은행에서도 동일한 제한을 받게 된다.¹⁹⁵⁾

‘세계은행 재정지원 프로젝트’의 운용 과정에서 위와 같은 제재가 이루어진 경우, 융자협약을 체결한 채무국은 어떠한 책임을 지게 되는가? 원칙적으로 세계은행은 채무국이나 채무국의 공무원들에게 제재를 부과하지 않는다. 만약 제재대상 행위가 채무국 정부 내부에서 발생한 것인 경우 세계은행은 채무국 정부와 함께 문제를 해결하고자 노력하되, 그와 같은 노력을 통해 해결방법을 찾을 수 없는 때에는 채무국과 사이에 체결된 융자협약의 내용에 따라 조치를 취한다. 그와 같은 조치의 내용에는 융자의 지원을 중단하거나 미래의 융자 지원을 취소하는 것, 나아가 이미 지원된 융자 자금을 조기에 변제하도록 하는 것 등이 있을 수 있다. 위와 같은 조치는 채무국이 제재당사자의 잘못된 행위에 대해 적절하게 대응하지 못하여 제재사유가 발생하는 등 채무국으로서 그 의무를 다하지 못하였다고 평가할 수 있는 경우에 이루어진다.¹⁹⁶⁾¹⁹⁷⁾

¹⁹⁴⁾ ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. 9.01. (c) 참조.

¹⁹⁵⁾ Pascale H. Dubois, Paul Ezzeddin, Collin D. Swan, Suspension and Debarment on the International stage : Experiences in the World Bank's Sanction System, Public Procurement Law Review, Number 3, 2016, pp. 63-64 참조.

¹⁹⁶⁾ World Bank, The World Bank's Anti-Corruption Guidelines and Sanctions Reform : A User's Guide, 2006, p. 15 참조.

¹⁹⁷⁾ 세계은행이 개별 사인(私人)에 대해서는 적극적으로 입찰참가자격제한 등의 조치를 하는 것과는 달리 채무국에 대한 직접적인 제재와 관련하여서는 위와 같이 소극적으로 대응함으로써, 뇌물을 준 사람은 벌을 받고 뇌물을 받은 사람은 오히려 벌을 받지 않는 결과가 발생하는 등, 세계은행이 그 제재의 표적(target)을 잘못 택하고 있다는 지적으로는, Tina Søreide, Linda Gröning, Rasmus Wandall, An Efficient Anticorruption Sanctions Regime? The Case of World Bank, Chicago Journal of International Law, Vol. 16, Number 2, 2016, pp. 543-545 참조.

제4장 평가 및 시사점

제1절 평가

많은 국제 금융기관들이 제재제도를 시행하고 있지만, 세계은행의 제재제도는 그 중에서도 가장 먼저 이루어진 것으로서, 가장 종합적이고, 가장 개방적이며, 가장 널리 알려진 제도로 평가받는다.¹⁹⁸⁾ 세계은행은 그 제재제도를 통해, 자신들의 재정지원 목적을 달성하고, 제재당사자뿐만 아니라 다른 사업자들 또한 향후 제재대상 행위를 하지 않도록 억제하며, 제재대상 행위에 따른 피해를 보상하거나 복구하고자¹⁹⁹⁾ 오랜 시간에 걸쳐 위와 같은 제도를 설계하고 보완하여 오면서 현재에 이르고 있다. 그럼에도 불구하고, 세계은행의 제재제도와 관련하여서는 아래와 같은 비판이 가능하다.

우선 가장 근본적으로, 세계은행이라는 국제기구가 각 채무국과 개별 사인(私人) 사이에 이루어진 계약 체결을 둘러싸고 발생한 제재대상 행위에 대해 조사하고 제재를 결정함으로써, 해당 채무국 내부의 특수한 사정 등이 제대로 고려되지 않을 수 있다는 비판이 가능하다. 세계은행의 제재제도는 모든 제재대상 행위에 대하여 제재담당관이라는 하나의 기관으로 하여금 집중하여 심사를 담당하게 함으로써 일관되고, 효율적이며, 공정하고, 투명한 ‘중앙집중’(centralization) 제도를 구현한 것으로 평가받고 있지만, 반대로 중앙집중적 권한을 지니고 있는 제재담당관으로서는 채무국 공공조달시장의 특별한 사정, 해당 프로젝트에서 조달계약이 지닌 의미 등을 간과하기가 쉽다는 지적이 있다. 즉, 해당 사안에서의 제재가 채무국 내 공공조달시장의 경쟁체제에 과연 어떠한 영향을 가져올 것인지 등에 대해 제재담당관으로서는 도저히 알기가 어렵다는 것이다.²⁰⁰⁾ 위와 같은 비판은 제재담당관뿐만 아니라,

¹⁹⁸⁾ Tina Søreide, Linda Gröning, Rasmus Wandall, An Efficient Anticorruption Sanctions Regime? The Case of World Bank, Chicago Journal of International Law, Vol. 16, Number 2, 2016, p. 526 참조.

¹⁹⁹⁾ ‘세계은행 제재정책’ Section III. A. 1. 및 2. 참조.

제재위원회에도 유효하게 적용될 수 있다. 제재위원회는 상당수가 외부 인사로 구성되어 있고 그 심리과정 중에 제재당사자의 주장을 충분히 청취할 기회가 있으므로 제재담당관보다 개별 채무국의 특수성에 대해 보다 잘 알 수는 있겠으나, 여전히 전 세계에 존재하는 개별 채무국의 상황에 대해 제대로 이해하고 알 수 있는 방법은 지극히 제한되어 있다고 봄이 상당하다.

이러한 비판은 더 나아가, 세계은행의 제재제도가 과연 그 목적인 ‘공정한 시장의 발전’(promoting fair markets)을 이룩하는 데에 적합한 제도인지 여부에 대한 의문으로 이어질 수도 있다. 세계은행의 제재제도에 따라 더 많은 사업자들이 입찰참가자격을 제한받을수록, 소수의 사업자들만이 시장에서 남아 경쟁을 왜곡할 가능성이 높아진다. 만약, 채무국의 조달계약 담당 공무원이 부패한 경우에는 입찰참가자격이 제한된 사업자를 제외한 나머지 소수의 사업자들에게 더 높은 액수의 뇌물을 요구할 가능성도 발생하게 되고, 설령 해당 공무원이 정직하게 업무를 처리하더라도 시장의 경쟁이 왜곡된 상태에서는 남은 사업자들이 높은 가격에 낮은 품질의 재화를 공급할 가능성도 커지게 된다. 위와 같은 이유로, 세계은행의 제재제도가 오히려 실제 시장의 경쟁을 저해하는 것이 아닌지 의문을 제기하는 견해도 존재한다.²⁰¹⁾ 이를 보완하는 방법은 세계은행으로 하여금 시장의 공정한 경쟁 상황 등을 고려하여 입찰참가자격을 제한할지 여부를 결정할 수 있도록 하는 것이겠으나,²⁰²⁾ 정부의 이익 등을 고려하여 제재담당관이 입찰참가자격의 정지 혹은 제한을 완전히 재량에 따라 결정할 수 있는 미국의 부정당업자제재 제도와는 달리,

200) Nathaniel E. Castellano, Suspensions, Debarments, and Sanctions : A Comparative Guide to United States and World Bank Exclusion Mechanisms, Public Contract Law Journal, 2016, pp. 426-432 참조.

201) Tina Søreide, Linda Gröning, Rasmus Wandall, An Efficient Anticorruption Sanctions Regime? The Case of World Bank, Chicago Journal of International Law, Vol. 16, Number 2, 2016, pp. 541-543 참조.

202) 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제27조의2 제1항 제2호가 입찰참가자격제한으로 인해 유효한 경쟁입찰이 명백히 성립되지 않는 경우 입찰참가자격제한을 대체하는 과징금을 부과할 수 있도록 한 것과 같이, 해당 조달시장의 경쟁 상황을 살펴 입찰참가자격제한 여부를 판단할 수 있도록 할 수 있다.

세계은행의 제재제도는 제재대상 행위에 대한 증거가 충분한 경우 제재를 면제할 수 있는 예외를 두고 있지 않으므로,²⁰³⁾ 세계은행은 제재대상 행위가 발견되면 제재를 할 뿐이고, 시장의 상황 등을 고려하여 제재 여부를 결정하는 것은 현재의 세계은행 제재제도상 원천적으로 불가능하다. 화해협약을 체결하는 경우에도 원칙적으로는 ‘세계은행 제재절차지침’이 정한 내용의 범위를 벗어나서는 안 되므로,²⁰⁴⁾ 그 재량의 범위가 크다고 보기 어렵다. 위와 같은 상황에서는, 세계은행 제재절차의 목표가 ‘공정한 시장의 발전’이기보다는, 오히려 ‘제재대상 행위에 대한 제재’ 그 자체가 된다고 볼 수밖에 없다. 세계은행은 제재절차의 진행을 위해 많은 규범과 절차지침 등을 마련하였으나 이는 제재대상 행위에 대한 인과응보적 조치였을 뿐, 과연 그 과정에서 실제로 공정한 경쟁이 도모되어 시장의 발전이 이루어졌는지 여부에 대해서는 의문의 여지가 있는 것으로 보인다.

한편, 세계은행만의 독자적인 제재제도를 구축하여 각 국가의 국내법상의 각종 제도와는 전혀 별개의 차원에서 이를 실행함으로써 여러 문제가 발생할 수 있다는 지적도 가능하다. 즉, 세계은행은 어떤 국가기관의 의견이나 결정에도 의존하지 않고, 독자적으로 조사를 진행하여 부정당업자에 대한 제재를 진행하는바, 그 과정에서 국내의 사법기관에 대한 불신이 발생할 수도 있다. 국내의 사법기관이 부패행위 등에 대해 가장 적절한 처벌을 할 수 있는 지위에 있음을 고려할 때 이는 장기적으로 볼 때 큰 문제가 될 수 있다.²⁰⁵⁾ 나아가 개별 국가의 사법자원을 굳이 이용하지 아니하고, 이와 전혀 괴리된 세계은행만의 제도를 구현하는 것이 과연 효율적인 자원의 배분인지에 대한 의문도 제기될 수 있다.

203) Nathaniel E. Castellano, Suspensions, Debarments, and Sanctions : A Comparative Guide to United States and World Bank Exclusion Mechanisms, Public Contract Law Journal, 2016, pp. 432-434 참조.

204) ‘세계은행 제재절차지침’ Section III. B. (b) 참조.

205) Tina Søreide, Linda Gröning, Rasmus Wandall, An Efficient Anticorruption Sanctions Regime? The Case of World Bank, Chicago Journal of International Law, Vol. 16, Number 2, 2016, p. 547 참조.

마지막으로, 세계은행의 제재절차가 민사법·형사법·행정법의 각종 법리를 이것저것 혼합하여 만든 정체불명의 것이라는 비판도 있을 수 있다. 세계은행은 제재제도가 세계은행 고유의 행정적 목적을 달성하기 위한 것임을 선언하고 있으나²⁰⁶⁾ 실제로 구체화된 제재절차를 살펴보면, ‘적법절차의 원리’ 등 개별 국가의 형사사법 절차와 유사한 내용이 다수 포함되어 있다.²⁰⁷⁾ 그 과정에서 제재당사자의 권리는 확실히 보장될 수 있을지 모르나, 절차의 진행에 많은 시간과 비용이 소요되고 관련 프로젝트의 진행이 지연되는 등 세계은행 고유의 행정적 목적이 저해될 가능성도 충분히 존재한다. 반면, 오히려 반대로 제재당사자의 권리보호 관점이나, 세계은행의 제재가 실질적으로는 형사상 처벌과 다를 바 없다는 관점에서 접근한다면, ‘제재당사자가 제재대상 행위에 연관되어 있을 가능성이 매우 높다’는 점에 대한 증명만으로 제재를 부과할 수 있도록 하는 것은, 그 제재의 여파에 비추어 제재당사자에게는 납득하기 어려운 결론일 수도 있다. 특히 정식으로 제재절차가 진행되기도 전에 ‘잠정적 입찰참가자격정지’를 부과하여 제재당사자의 입찰참가자격제한과 동일한 효과를 발생할 수 있도록 하는 것에 대해서는 제재당사자의 권리를 지나치게 침해하는 것이라는 반발도 가능하다.

위와 같은 가능한 비판 내용을 종합하여 보면, 결국 세계은행 제재제도의 문제는 해당 제도가 특수성 혹은 개별적 타당성보다는 보편성 내지 일관성을 지향하는 제도인 데에서 비롯된 것임을 알 수 있다. 즉, 세계은행은 개별 국가의 제도를 신뢰하고 그 제도를 이용하여 해당 국가의 상황에 맞는 해결 방안을 모색하기보다는, 세계은행 자체 내에서 독립적인 제재제도를 설계한 후 해당되는 모든 국가에 일관된 기준을 적용하고자 노력하고 있는 것으로 보인다. 그 과정에서, 세계은행이 개별 국가의 사정을 제대로 이해하지 못하고 있다거나, 소수의 사업자만이 경쟁 시장에 남도록 하여 오히려 공정한 경

206) ‘세계은행 제재정책’ Section III. A. 3. 참조.

207) Tina Søreide, Linda Gröning, Rasmus Wandall, An Efficient Anticorruption Sanctions Regime? The Case of World Bank, Chicago Journal of International Law, Vol. 16, Number 2, 2016, pp. 535-537 참조.

쟁을 저해하고 있다는 비판이 발생하게 된다. 나아가, 세계은행은 그 자체의 제도 운용에 있어서도, 제재담당관 및 제재위원회에 행정청과 같은 자유재량을 부여하기보다는 마치 사법기관과 같은 지위에서 세계은행의 각종 규범이 정한 요건을 충족하기만 하면 제재를 반드시 발령하도록 하고, 그 예외를 인정할 수 있는 재량을 거의 인정하지 않음으로써, 누구나 제재대상 행위를 하면 제재를 받는 것을 원칙으로 하고 있다. 세계은행의 채무국이 주로 공정한 사법제도 등을 갖추지 못한 개발도상국이므로 이들의 제도를 신뢰하여 국가마다 서로 다른 입찰참가자격제한 제도를 운용하도록 두기에는 큰 무리가 있는 점, 제재담당관이나 제재위원회에 입찰참가자격제한을 하지 않을 수 있는 재량을 부여하여 이를 행사할 수 있도록 할 경우 그 재량의 행사와 관련하여 세계은행의 정치적 중립성 등을 의심받을 수 있고 채무국 등으로부터 많은 반발을 불러일으킬 수도 있는 점²⁰⁸⁾ 등을 고려해볼 때, 세계은행의 위와 같은 태도는 충분히 이해할 수 있는 여지가 있다. 다만, 앞서 언급한 각종 비판의 가능성을 고려하여, 앞으로의 제도 개선은 충분히 모색되어야 할 것으로 보인다.

제2절 우리나라에의 시사점

I. 제재대상 행위와 관련된 시사점

『국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률』(이하 ‘국가계약법’이라고 한다) 제27조 제1항에 따른 입찰참가자격제한 사유²⁰⁹⁾와 비교해볼 때, 세계은행의

208) 세계은행이 제재 기관에게 재량을 거의 부여하지 않고 있는 이유는, 재량이 거의 없는 국제규범을 확립함으로써 개별 국가들이 세계은행에서의 재량 행사를 자국 내 제재 제도에서의 제재 면제를 정당화하는 근거로 사용하지 못하게 하기 위한 것이라는 견해로는, Nathaniel E. Castellano, *Suspensions, Debarments, and Sanctions : A Comparative Guide to United States and World Bank Exclusion Mechanisms*, *Public Contract Law Journal*, 2016, p. 433 참조.

제재대상 행위는 비교적 단순하며 한정적이다. 즉, 세계은행은 부패행위, 기

209) 국가계약법 제27조(부정당업자의 입찰 참가자격 제한 등)

① 각 중앙관서의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자(이하 "부정당업자"라 한다)에게는 2년 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 입찰 참가자격을 제한하여야 하며, 그 제한사실을 즉시 다른 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다. 이 경우 통보를 받은 다른 중앙관서의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 부정당업자의 입찰 참가자격을 제한하여야 한다.

1. 계약을 이행함에 있어서 부실·조잡 또는 부당하게 하거나 부정한 행위를 한 자
2. 경쟁입찰, 계약 체결 또는 이행 과정에서 입찰자 또는 계약상대자 간에 서로 상의하여 미리 입찰가격, 수주 물량 또는 계약의 내용 등을 협정하였거나 특정인의 낙찰 또는 납품대상자 선정을 위하여 담합한 자
3. 「건설산업기본법」, 「전기공사업법」, 「정보통신공사업법」, 「소프트웨어산업진흥법」 및 그 밖의 다른 법률에 따른 하도급에 관한 제한규정을 위반(하도급통지의무위반의 경우는 제외한다)하여 하도급한 자 및 발주관서의 승인 없이 하도급을 하거나 발주관서의 승인을 얻은 하도급조건을 변경한 자
4. 사기, 그 밖의 부정한 행위로 입찰·낙찰 또는 계약의 체결·이행 과정에서 국가에 손해를 끼친 자
5. 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 또는 「하도급거래 공정화에 관한 법률」을 위반하여 공정거래위원회로부터 입찰참가자격 제한의 요청이 있는 자
6. 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 제27조제5항에 따라 중소기업청장으로부터 입찰참가자격 제한의 요청이 있는 자
7. 입찰·낙찰 또는 계약의 체결·이행과 관련하여 관계 공무원(제27조의3 제1항에 따른 과징금부과심의위원회, 제29조 제1항에 따른 국가계약분쟁조정위원회, 『건설기술 진흥법』에 따른 중앙건설기술심의위원회·특별건설기술심의위원회 및 기술자문위원회, 그 밖에 대통령령으로 정하는 위원회의 위원을 포함한다)에게 뇌물을 준 자
8. 그 밖에 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자로서 대통령령으로 정하는 자
 - 가. 입찰·계약 관련 서류를 위조 또는 변조하거나 입찰·계약을 방해하는 등 경쟁의 공정한 집행을 저해할 염려가 있는 자
 - 나. 정당한 이유 없이 계약의 체결 또는 이행 관련 행위를 하지 아니하거나 방해하는 등 계약의 적정한 이행을 해칠 염려가 있는 자
 - 다. 다른 법령을 위반하는 등 입찰에 참가시키는 것이 적합하지 아니하다고 인정되는 자

망행위, 담합행위, 강박행위, 방해행위라는 누구나 그 제재의 필요성을 인정할 수 있는 ‘잘못된 행위’(misconduct)에 대하여만 제재를 부과하고 있다. 반면, 우리나라의 입찰참가자격제한 제도는 그 제재사유가 대단히 복잡하고 방대한바, 특히 제재당사자의 계약이행능력과 관련된 문제에 초점을 맞추고 있다. 즉, 세계은행이 계약당사자의 ‘부정행위’(不正行爲)에 한정하여 입찰참가자격을 제한하고 있다면, 국가계약법상 입찰참가자격 제한 사유는 계약당사자의 ‘부정행위’ 뿐만 아니라 ‘계약이행 무능력’까지로 확장되어 있는 것이다.

이런 관점에서 보면, 세계은행의 제재제도는 우리의 입찰참가자격제한 제도와는 다소 성격이 다른 제도라고 볼 수 있다. 세계은행의 제재제도는 계약이행능력과는 별다른 관계가 없는 범법행위에 대해서만 제재를 가하고 있다. 한편, 국가계약법상의 제재사유에는 세계은행이 제재의 대상으로 삼고 있는 행위 중 방해행위를 제외한 나머지 행위인 부패행위²¹⁰⁾, 기망행위²¹¹⁾, 담합행위²¹²⁾, 강박행위²¹³⁾ 모두가 이미 포함되어 있으나, 국가계약법은 여기에 한정하지 않고 공공의 이익을 위해 장래의 계약이행능력과 관련된 제재사유

210) 국가계약법 제27조 제1항 제7호의 ‘입찰·낙찰 또는 계약의 체결·이행과 관련하여 관계 공무원(제27조의3 제1항에 따른 과징금부과심의위원회, 제29조 제1항에 따른 국가계약분쟁조정위원회, 『건설기술 진흥법』에 따른 중앙건설기술심의위원회·특별건설기술심의위원회 및 기술자문위원회, 그 밖에 대통령령으로 정하는 위원회의 위원을 포함한다)에게 뇌물을 준 자’의 경우가 여기에 해당한다고 볼 수 있다.

211) 국가계약법 제27조 제1항 제4호의 ‘사기, 그 밖의 부정한 행위로 입찰·낙찰 또는 계약의 체결·이행 과정에서 국가에 손해를 끼친 자’, 같은 항 제8호 나.목 전단의 ‘입찰·계약 관련 서류를 위조 또는 변조한 자’의 경우가 여기에 해당한다고 볼 수 있다.

212) 국가계약법 제27조 제1항 제2호의 ‘경쟁입찰, 계약 체결 또는 이행 과정에서 입찰자 또는 계약상대자 간에 서로 상의하여 미리 입찰가격, 수주 물량 또는 계약의 내용 등을 협정하였거나 특정인의 낙찰 또는 납품대상자 선정을 위하여 담합한 자’의 경우가 여기에 해당한다고 볼 수 있다.

213) 국가계약법 제27조 제1항 제8호 나.목 후단의 ‘입찰·계약을 방해하는 등 경쟁의 공정한 집행을 저해할 염려가 있는 자’의 경우가 여기에 해당한다고 볼 수 있다.

도 함께 포함하고 있다. 이러한 점을 살펴보면, 세계은행의 제재제도는 국가 계약법상의 제재제도보다 훨씬 징벌적 성격이 강하다고 할 수 있고, 국가계약법상의 제재제도는 징벌적 성격의 제재, 계약이행능력 심사와 관련된 제재 등 여러 가지의 성격을 동시에 지니고 있다고 볼 수 있다.²¹⁴⁾

부정당업자제재 제도를 어떤 목적에 따라 어떻게 형성할 것인지는 입법자의 결단에 달려 있다. 그러한 의미에서 세계은행은 부정행위를 한 제재당사자들에 대한 적절한 처단(處斷)이 필요하다는 판단 하에 그 제재제도를 형성해 온 반면, 국내법상의 부정당업자제재 제도는 그와 같은 판단만을 고려하여 설계된 것은 아니라고 보인다. 다만, 국가계약법상 상당수의 제재사유에 대해서는 엄격한 계약책임의 부과 혹은 해당 소관 행정청이 행정제재를 하는 것으로 충분히 규율할 수 있음에도 불구하고 과도하게 입찰참가자격을 제한한다는 지적²¹⁵⁾, 입찰참가자격제한 사유가 너무 많고 성질이 다른 제한 사유 등을 획일적으로 취급함으로써 제한사유들에 대한 일부 조정이 필요하다는 지적²¹⁶⁾ 등이 존재하는바, 이에 대해서는 재고(再考)가 필요하다고 보인다. 즉, 부정행위를 제재하는 것뿐만 아니라 사업자의 계약이행능력까지 고려하여 입찰참가자격제한 여부를 판단하겠다는 입법 의도를 존중한다고 하더라도, 위와 같이 서로 다른 목적의 입찰참가자격제한을 동일한 절차 내에서 동일하게 취급하는 것이 적절하다고 볼 수는 없다. 특히, 부정행위에 대한 제재로서의 입찰참가자격제한 제도와 관련하여서는, 독자적인 형사사법

214) 국가계약법상 입찰참가자격 제한 사유는, “① 범죄행위 기타 범법행위에 대한 제재로서, 주로 징벌적 또는 일반예방적 효과를 위한 것이고 계약이행능력과 직결되지 않은 것, ② 조달절차의 원활한 수행을 위한 절차적 문제로서 계약이행능력과 직결되지 않은 것, ③ 기왕의 조달계약의 채무불이행에 대한 제재로서 그 危懾力을 통해 조달계약의 완전이행을 강제하기 위한 것, ④ 장래의 계약이행능력과 직접 관련된 것으로 나눌 수 있다.”는 견해로는, 박정훈, 부정당업자의 입찰참가자격제한의 법적 제문제, 서울대학교 법학 제46권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 2005, 296-297면.

215) 정원, 공공조달계약법 I, 제4판, 법률문화원, 2016, 716면 참조.

216) 박정훈, 부정당업자의 입찰참가자격제한의 법적 제문제, 서울대학교 법학 제46권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 2005, 296면 참조.

제도를 갖추지 못하여 그 징벌적 성격을 더욱 강조할 수 있는 세계은행의 경우와는 달리, 국내법상으로는 부정행위와 관련하여 입찰참가자격제한을 당하는 것 이외에 형사처벌을 받는 경우가 대다수일 것인바, 이 때 발생할 수 있는 이중처벌의 문제 등을 해결하기 위하여 두 제도를 통합하는 방안 등에 대해서도 적극적으로 고려해 볼 필요가 있다.²¹⁷⁾

II. 제재의 내용과 관련된 시사점

세계은행의 제재와 국가계약법상의 입찰참가자격제한이 가장 다른 점은, 세계은행의 경우 조건부 입찰참가자격제한 면제 및 해제조건부 입찰참가자격제한이라는 조건부 입찰참가자격제한 조치를 마련하고 있는 데에 반해, 국가계약법상 입찰참가자격제한 제도는 입찰참가자격의 제한이라는 하나의 제재만을 정해두고 있다는 점이다. 아래와 같은 이유로 우리나라에서도 위와 같은 조건부 입찰참가자격제한 조치의 도입에 대해 검토해보아야 할 필요성이 있다.

우선, 누구나 쉽게 예상 가능하듯, 조건부 입찰참가자격제한 조치를 통해 사업자의 준법정신을 고취시키고, 사업자의 제재대상 행위로 인한 각종 피해를 회복시킬 수 있다. 부정행위를 한 사업자이더라도 입찰참가자격제한이 종료된 후 언젠가는 다시 공공조달시장에 참여할 수 있고, 그 과정에서 기존에 가지고 있었던 문제가 여전히 발생할 가능성이 있다. 따라서 세계은행과 같이 일정한 준법 프로그램을 마련해두고, 입찰참가자격제한을 당할 처지에 있는 제재당사자에게 위와 같은 프로그램을 실행할 경우 입찰참가자격제한을 면제받거나 조기에 종료할 수 있는 가능성을 제시함으로써, 개선의 효과를 이끌어낼 필요가 있다. 뿐만 아니라, 사업자의 제재대상 행위로 인해 국

217) 프랑스의 경우와 같이 부정행위에 대한 입찰참가자격제한과 관련하여서는 형사판결의 부가형으로서 입찰참가자격제한을 선고하는 방안을 검토해볼 수 있다는 견해로는, 박정훈, 부정당업자의 입찰참가자격제한의 법적 제문제, 서울대학교 법학 제46권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 2005, 297면 참조.

가가 피해를 입은 경우에는 그 피해의 회복 또는금전적 배상 등을 조건으로 하여 입찰참가자격제한 조치를 부과할 경우, 국가의 재정 손실 등을 신속하고도 효율적으로 회복할 수 있는 좋은 방안이 될 수 있을 것으로 생각된다.

한편, 국가계약법 제27조의2에 따른 과징금 대체부과 제도는, 부정당업자의 책임이 경미하거나, 그 입찰참가자격제한으로 인해 유효한 경쟁입찰이 성립되지 아니하는 경우, 입찰참가자격제한 대신 과징금을 부과하도록 정하고 있는바, 과징금 부과와 입찰참가자격제한을 결부시키는 방향으로 제도를 개선할 수도 있을 것으로 보인다. 현행법상 과징금의 대체부과 대상과 관련하여서는 매우 한정적이라는 비판이 존재하는바²¹⁸⁾, 입찰참가자격제한과 결부시켜 과징금을 부과함으로써 제재당사자가 과징금을 기일 내에 납부하지 아니할 경우 바로 입찰참가자격제한의 효력이 발생할 수 있도록 한다면, 이는 과징금 대체부과 대상을 확대할 수 있는 안전장치가 될 뿐만 아니라, 국가계약법 제27조의2 제4항에 따라 국세 체납처분의 예에 따라 징수하는 것보다 보다 효과적인 징수 효과를 도모할 수 있을 것으로 생각된다.

마지막으로, 국가계약법상 입찰참가자격제한 사유가 인정될 경우에도 해당 제재를 부과할 필요성이 있는지 여부를 살피지 않고 제재사유가 인정되기만 하면 확일적으로 제재를 부과함으로써 행정청이 실질적으로 기속재량을 행사하는 것에 대해 비판이 존재하는바,²¹⁹⁾ 조건부 입찰참가자격제한 조치를 통해 그와 같은 문제를 보다 유연하게 해결할 수 있을 것으로 보인다. 아무리 사소한 제재사유가 존재한다고 하더라도, 행정청의 입장에서는 자유재량을 행사하여 제재의 필요성이 인정되지 않는다는 이유만으로 제재를 아예 부과하지 않는 것이 상당한 부담일 수 있다. 이 경우, 조건부 입찰참가자격제한 조치가 인정된다면, 제재당사자가 일정한 조건을 이행하는 것을 전제로 입찰참가자격의 면제 내지는 해제를 받도록 할 수 있으므로, 제재당사자에게

218) 정원, 공공조달계약법 I, 제4판, 법률문화원, 2016, 715면 참조.

219) 박정훈, 부정당업자의 입찰참가자격제한의 법적 제문제, 서울대학교 법학 제46권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 2005, 295-296면; 정원, 공공조달계약법 I, 제4판, 법률문화원, 2016, 687-690면 참조.

일정한 부담을 부과하면서도 입찰참가자격제한의 부정적인 효과는 피할 수 있도록 하는 제량의 행사가 가능하게 될 것이다.

이상과 같은 점을 고려하여 볼 때 세계은행의 조건부 입찰참가자격제한 조치는 우리나라의 입찰참가자격제한 제도에도 시사하는 바가 크다고 보인다. 다만, 해당 제도가 조건준수 여부를 감독하고 심사하는 이행담당관의 존재를 전제로 하고 있는 점, 국내의 입찰참가자격제한을 담당하는 기관은 세계은행과 같이 하나의 창구로 통일되어 있지 아니하므로 조건의 내용 등과 관련하여 논란의 여지가 발생할 가능성이 보다 큰 점 등은 앞으로 이를 도입하는 데에 있어 걸림돌이 될 수 있을 것으로 보인다.

III. 제재절차와 관련된 시사점

국가계약법 시행규칙 제77조 제1항은 부정당업자의 존재가 인정되는 경우 계약담당공무원은 지체 없이 그 소속 중앙관서의 장에게 이를 보고하도록 정하고 있고, 이후 행정절차법상의 의견제출 및 청문, 심의 절차에 따라 입찰참가자격제한이 이루어진다. 이에 따라 최종적으로 부과된 입찰참가자격제한 조치에 대해 당사자가 불복하는 경우, 행정소송법에 따라 행정소송을 제기할 수 있다. 세계은행의 경우, 내부조사처가 조사를 진행한 후 제재요청서를 제재담당관에 제출하면, 제재담당관이 제재의 충분한 증거가 있다고 판단할 경우 제재절차 개시 통보를 하게 되고, 제재당사자가 그 통보에 불복하는 경우 제재위원회에 심리를 요청하여 최종적으로 제재위원회의 결정이 이루어지게 됨은 앞서 살펴본 바와 같다. 세계은행은 국내법상의 행정소송 절차 등을 갖추지 못하여 같은 선상에서 두 제도를 비교하는 것에는 다소 무리가 있으나, 어쨌든 양자 모두 행정청에 의한 제재의 부과 및 이에 대한 당사자의 불복절차를 갖추고 있다는 점에서는 크게 다르지 않다고 볼 수 있다. 다만, 세계은행의 제재절차는 우리에게 다음과 같은 시사점을 줄 수 있다고 판단된다.

우선, 제재가 부과되기 전에도 입찰참가자격을 제한할 수 있는 ‘잠정적 입

찰참가자격정지'(suspension) 제도를 마련하여 두고 있다는 것이다. 국내법상으로는 위와 같은 제도가 마련되어 있지 않으므로, 현실적으로 부정행위 등을 저질러 입찰에 참가하는 것이 지극히 부적절한 사업자들이 입찰참가자격제한처분이 이루어지기 전까지는 여전히 입찰에 참가할 수 있는 문제가 충분히 발생할 수 있다. 다만, 입찰참가자격제한처분이 부과된 후에도 행정심판이나 소송을 통해 해당 처분의 효력정지를 구함으로써 입찰참가자격제한의 실효성이 담보되기 어려운 우리의 현실에서²²⁰⁾, 제재가 부과되기도 전에 입찰참가자격이 정지되는 효력을 발휘하는 제도는 다소 받아들이기 어려운 제도라고 볼 여지도 있다.

한편, 화해절차 및 자율공개 프로그램으로부터도 시사점을 얻을 수 있다. 특히 부패행위, 담합행위와 같이 은밀하게 이루어지는 범법행위의 경우 행정청이 그 실체를 밝혀내는 것이 무척 어려운바, 행정청은 화해협약을 체결하거나 자율공개 프로그램을 통해 당사자로부터 그 내용을 전달받음으로써 많은 도움을 받을 수 있을 것으로 보인다. 다만, 국내법상 중요한 문제는 행정청의 판단과 형사사법기관의 판단이 별개라는 것이다. 즉, 제재당사자가 자신의 비위사실 등에 대해 먼저 밝히고, 행정청이 그에 대해 경감된 제재를 부과하는 방식으로 화해협약을 체결하거나, 혹은 아예 제재를 부과하지 않는다고 하더라도, 해당 비위행위에 대해 제재당사자가 형사법상 처벌을 피할 방법은 없다. 기소독점주의를 택하고 있는 우리의 법제상, 수사기관이 고발, 고소 내지 인지의 방법으로 해당 비위행위를 접한 경우 이는 기소되어 처벌의 대상이 될 수밖에 없는 것이다. 따라서 세계은행의 경우와는 달리 국내의 사업자들에게 화해협약의 체결 내지 자율공개 프로그램에 따른 공개를 할 유인이 크다고 보기 어렵다. 그렇다고 하더라도, 특히 법인의 경우 형사법상의 처벌을 받더라도 여전히 입찰참가자격제한 조치를 받지 않을 이익이 대단히 크므로, 화해협약 내지 자율공개 프로그램의 도입은 고려해볼직 하다고

²²⁰⁾ 박정훈, 부정당업자의 입찰참가자격제한의 법적 제문제, 서울대학교 법학 제46권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 2005, 306-308면; 정원, 공공조달계약법 I, 제4판, 법률문화원, 2016, 714면 참조.

보인다.

마지막으로, 제재절차 자체의 실효성을 확보하기 위한 세계은행의 여러 조치에 주목할 필요가 있다고 보인다. 세계은행은 제재절차를 진행하기 위한 조사를 방해하는 행위 자체를 제재대상 행위로 삼음으로써 제재당사자들이 제재절차에 협조하지 않는 행위를 엄격히 차단하고 있다. 나아가 세계은행은 조사에 협조한 경우를 제재의 감경 사유로 정함으로써, 당사자들에게 세계은행의 조사절차에 협조할 유인책을 마련해두고 있다. 제재절차의 장기화를 방지하고, 보다 실효성 있는 절차의 진행을 위해 국내에서도 검토해볼 만한 방안이라고 생각된다.

제5장 요약 및 결어

제1절 요약

세계은행은 제2차 세계대전으로 인해 피해를 입은 국가들을 재건할 목적으로 설립된 국제기구인바, 이후 개발도상국에 개발금융을 제공하는 것으로 그 주된 목적을 변화하여 현재에 이르렀다. 세계은행은 1996년 이래 세계은행이 재정을 지원하는 프로젝트에서 발생한 부패 문제의 해결 등에 관심을 기울여 왔는바, 그 과정에서 세계은행만의 독자적인 부정당업자제재 제도 또한 발전하여 왔다.

세계은행의 부정당업자제재 제도는 그 현장에 따른 신의성실 의무로부터 도출되는 것인바, 세계은행은 세계은행 운영의 진실성을 보장하고, 그 재정 지원 목적의 일탈을 방지하기 위하여 부정당업자제재 제도를 운영하고 있다. 위와 같은 제도의 규범적 근거는 세계은행과 채무국이 체결한 개별 융자협약으로부터 도출된다.

세계은행은 ‘세계은행 재정지원 프로젝트’와 관련된 부패행위, 기망행위, 강박행위, 담합행위, 방해행위를 주된 제재의 대상으로 삼고 있다. 위와 같은 제재대상 행위에 관하여 부과될 수 있는 제재에는 경고, 조건부 입찰참가자격제한 면제, 입찰참가자격제한, 해제조건부 입찰참가자격제한, 손해배상 내지 원상회복 조치가 있다.

세계은행은 위와 같은 각종 제재대상 행위에 적절한 제재를 부과하기 위해 자체적으로 절차지침을 마련하여 각 절차 단계별로 상세하게 정해두고 있다. 위 각 절차의 진행에 있어서는 적법절차의 원칙, 독립성의 원칙, 투명성의 원칙, 비례의 원칙이 적용된다. 세계은행의 제재절차를 진행하는 기관으로서의 조사 및 제재요청 등의 역할을 담당하는 내부조사처, 제재절차 개시 통보 및 제재의 권고를 담당하는 제재담당관, 최종 심리를 담당하는 제재위원회, 조건부 입찰참가자격제한 조치에 있어서는 조건 이행 감독 및 준수 여부 결정을 담당하는 이행담당관이 있다. 이들에 의하여 진행되는 제재절차

를 간략하게 살펴보면, 우선 내부조사처의 조사 과정에서 필요하다고 판단되는 경우, 내부조사처의 요청에 따라 제재담당관이 개시전 입찰참가자격정지 발령 여부를 판단하게 된다. 이후 내부조사처가 조사 결과 제재당사자가 ‘세계은행 재정지원 프로젝트’와 관련하여 하나 이상의 제재대상 행위를 하였다고 증명할 충분한 증거가 있다고 판단하면 제재담당관에게 제재절차의 개시를 요청할 수 있고, 제재담당관은 이를 검토하여 제재절차 개시 통보의 발령 여부를 결정하게 된다. 이때 제재담당관이 권고한 제재에 대하여 제재당사자가 불복하지 않는다면 제재는 그대로 확정되나, 제재당사자가 제재위원회에 답변서를 제출함으로써 불복할 경우 제재위원회의 심리절차가 진행된다. 제재위원회는 제재당사자와 내부조사처가 제출한 각종 서면의 심리 및 필요한 경우 청문절차를 거쳐 최종 결정을 하고, 이에 대한 불복은 원칙적으로 허용되지 않는다. 조건부 입찰참가자격제한 면제와 해제조건부 입찰참가자격제한의 경우, 이행담당관이 조건의 준수를 감독하고 최종적으로 조건의 준수 여부에 대한 결정을 내리게 된다. 위와 같은 원칙적인 절차와 별개로, 화해절차 혹은 자율공개 프로그램에 따른 절차가 진행될 수도 있다.

세계은행은 제재담당관 및 제재위원회로 하여금 ‘세계은행 제재 가이드라인’에 따라, 3년의 해제조건부 입찰참가자격제한을 기본적인 제재형태로 하여 각종 가중요소 및 감경요소를 적용하여 제재의 종류 및 기간을 정하도록 하고 있다.

위와 같은 세계은행의 부정당업자제재 제도는 개별 국가의 특수성 혹은 사안의 개별적 타당성을 지나치게 경시하고 보편성 내지 일관성만을 지향하고 있다는 점에서 여러 비판의 가능성이 있다. 그럼에도 불구하고, 세계은행의 제재대상 행위, 제재의 내용, 제재절차는 그 독창성으로 인하여 앞으로 우리나라의 입찰참가자격제한 제도 운용에 많은 시사점을 줄 수 있을 것으로 보인다.

제2절 결어

지금까지 세계은행의 부정당업자제재 제도에 관하여 살펴보았다. 세계은행은 국제 금융기관으로서 가장 먼저 부정당업자제재 제도를 마련하였던바, 이는 초국가적인 차원에서의 제재 제도라는 점에서 큰 의의를 지닌다.

세계은행은 국가와 같은 사법제도 등을 갖추지 못한 국제기구로서, ‘빈곤의 구제와 부의 분배’라는 고유의 행정 목적을 달성하기 위하여 효율적이고 독창적인 부정당업자제재 제도를 마련하고자 노력을 기울여왔다. 세계은행은 비록 국가 차원의 삼권분립은 갖추고 있지 못하지만, ‘독립성의 원칙’을 내세워 제재절차의 각 기관인 내부조사처, 제재담당관, 제재위원회, 이행담당관이 누구의 간섭도 받지 않고 업무를 수행할 수 있도록 독립적 권한을 보장하여 주고 있다. 또 조건부 입찰참가자격제한 면제나 해제조건부 입찰참가자격제한과 같은 제재 내용을 통해, 제재당사자의 개선을 위한 기회를 제공함으로써 공정한 시장의 토대를 마련하기 위한 효율적인 제도를 선보이고 있다. 나아가, 피해의 회복 등을 입찰참가자격제한의 면제 또는 해제 조건으로 제시하거나 손해배상 내지 원상회복 조치 자체를 제재로 부과함으로써, 국가와 달리 민사법적 구제제도를 갖추지 못한 단점을 보완하고자 하고 있다. 한편, 세계은행은 과거의 잘못된 행위에 대해 제재를 부과함으로써, 그 제도 자체가 징벌적 성격이 강한바, ‘적법절차의 원칙’을 적용하여 제재당사자에게 실질적으로 제재기관의 조치에 대해 다룰 수 있는 절차상의 권리를 부여함으로써 해당 제도에서 발생할 수 있는 문제점을 보완하고 있다.

이와 같이 세계은행은 그 자체의 독자적이고 세밀한 부정당업자제재 제도를 구축하기 위한 노력을 멈추지 않고 있음에도 불구하고, 세계은행의 위와 같은 제도 운영에는 여전히 비판의 목소리가 존재한다. 이러한 비판은 세계은행이 재정을 지원하는 개별 채무국의 특수성이나 경쟁 시장의 상황을 제대로 고려하지 못하고 있다는 데에서 주로 비롯된 것이다. 세계은행이 개별 국가와 전혀 다른 차원의 제재제도를 마련한 것에는 개별 국가의 특수성을 고려하기보다는 세계적으로 통일된 기준에 따라 예외 없는 제재를 적용하겠

다는 생각이 전제되어 있으므로 이러한 비판은 처음부터 피하기 어려운 것이다. 그러나 한편으로는, 국제기구로서의 세계은행이 위와 같은 보편성·일반성의 원리를 포기하는 것은 오히려 그 정체성을 상실할 수 있는 위험이 있다고 보인다. 국제기구의 행정작용 내지는 공법적 원리의 초국가화와 관련하여서는 언제나 보편성과 특수성의 대립이 있을 수밖에 없고, 국제기구는 어떠한 방법으로든지 둘 사이의 적절한 조화 지점을 찾을 필요가 있다. 다만, 민주적 정당성이 결여된 국제기구 차원의 여러 조치에 대한 많은 비판들이 계속되어 오는 상황에 비추어 볼 때, 세계은행 또한 그 부정당업자제제도에 대한 각종 비판에 만연히 대처할 경우 그 신뢰를 잃을 수 있을 것이다.

그럼에도 불구하고, 현재의 세계은행 부정당업자제제 제도는 우리나라의 부정당업자제제 제도에 많은 시사점을 줄 수 있다고 판단된다. 세계은행이 국제기구 차원에서 목적 달성의 실효성을 확보하기 위하여 마련한 각종 제도 등은 우리나라에서도 그 도입 여부를 앞으로 검토해보아야 할 필요가 있다. 나아가 다른 국가의 제도에 관한 비교법적 연구와는 달리, 세계은행의 제도에 관한 연구는 우리나라가 세계은행의 회원국 중 하나라는 점에서 더 의미가 있다. 회원국으로서 세계은행의 운영에 관한 관심을 놓지 않는 것은 국익 차원에서 매우 중요하다. 법률가들이 법학적 연구를 통해 국제기구의 행정작용에 대한 국내의 관심을 차츰 확대해감으로써, 앞으로 국제사회에서 다가올 많은 문제 상황에 대해 효율적으로 대비할 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 국내문헌

가. 단행본

강운산, 부정당업자제재 제도 개선 방안, 한국건설산업연구원, 2010.

김동희, 행정법 I, 제23판, 박영사, 2017.

박정훈, 행정법의 체계와 방법론 [행정법연구 1], 박영사, 2005.

_____, 행정법의 구조와 기능 [행정법연구 2], 박영사, 2006.

정 원, 공공조달계약법 I, 제4판, 법률문화원, 2016.

나. 단행논문

강지웅, 독일 행정조달 낙찰자결정에 대한 권리구제에 관한 연구 - 유럽법상 한계치 이상의 공공발주를 중심으로 -, 서울대학교 대학원 석사학위 논문, 2009.

김대인, 미국의 부정당업자제재 제도에 대한 연구, 미국헌법연구 제26권 제1호, 미국헌법학회, 2015, 32-68면.

_____, EU 공공조달법제에 대한 연구 - 2014년 EU 개정 공공조달지침을 중심으로 -, 행정법연구 제41호, 행정법이론실무학회, 2015, 164-189면.

_____, 세계행정법과 국제기구 - 세계은행의 부정당업자제재 제도를 중심으로 -, 행정법연구 제45호, 행정법이론실무학회, 2016, 1-23면.

김대현, 세계행정법(Global Administrative Law)의 적정절차에 관한 연구, 서울대학교 대학원 석사학위논문, 2015.

류병운, 세계행정법, 행정법연구 제16호, 행정법이론실무학회, 2006, 231-255면.

박정훈, 부정당업자의 입찰참가자격제한의 법적 제문제, 서울대학교 법학 제 46권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 2005, 282-309면.

서경원, 프랑스의 행정조달계약에 관한 연구, 서울대학교 대학원 석사학위논문, 2006.

이원우, 정부투자기관의 부정당업자에 대한 입찰참가제한조치의 법정성질 - 공기업의 행정주체성을 중심으로 -, 한국공법이론의 새로운 전개, 삼지원, 2005, 424-458면.

조홍식, 지구화와 행정법의 대응, 서울대학교 법학 제53권 제3호, 서울대학교 법학연구소, 2012, 100-143면.

II. 외국문헌

1. 단행본

Anne-Marie Leroy, Frank Fariello, The World Bank Group Sanctions Process and Its Recent Reforms, World Bank, 2012.

World Bank, Annual Report, 2016.

World Bank, The World Bank's Anti-Corruption Guidelines and Sanctions Reform : A User's Guide, 2006.

World Bank Group Sanctions Board, The World Bank Group Sanctions Board Law Digest, 2012.

World Bank Office of Suspension and Debarment, Report and Functions, Data and Lessons Learned, 2015.

2. 단행논문

Todd J. Canni, Debarment is No Longer Private World Bank Business : An examination of the Bank's Distinct Debarment Procedures Used for

- Corporate Procurements and Financed Projects, Public Contract Law Journal, Vol. 40, Number 1, 2010, pp. 147-169.
- Nathaniel E. Castellano, Suspensions, Debarments, and Sanctions : A Comparative Guide to United States and World Bank Exclusion Mechanisms, Public Contract Law Journal, 2016, pp. 403-448.
- Stuart H. Deming, Anti-Corruption Policies : Eligibility and Debarment Practices at the World Bank and Regional Development Banks, The International Lawyer, Vol. 44, Number 2, pp. 871-885.
- Pascale H. Dubois, Paul Ezzeddin, Collin D. Swan, Suspension and Debarment on the International stage : Experiences in the World Bank's Sanction System, Public Procurement Law Review, Number 3, 2016, pp. 61-70.
- Nolan A. Kulbiski, Another Perspective on Too Big to Debar : BP, The Environmental Protection Agency, and The World Bank, Public Contract Law Journal, Vol. 41, Number 4, 2012, pp. 967-984.
- Roman Majtan, The Self-cleaning Dilemma : Reconciling Competing Objectives of Procurement Processes, The George Washington International Law Review, Vol. 45, Number 2, 2013, pp. 291-347.
- Lorenzo Nesti, The 2010 "Agreement on Mutual Enforcement of Debarment Decisions" and its Impact for the Fight against Fraud and Corruption in Public Procurement, Journal of Public Procurement, Vol. 14, Issue 1, pp. 62-95.
- Tina Søreide, Linda Gröning, Rasmus Wandall, An Efficient Anticorruption Sanctions Regime? The Case of World Bank, Chicago Journal of International Law, Vol. 16, Number 2, 2016, pp. 523-552.
- Sope Williams, The Debarment of Corrupt Contractors from World Bank-Financed Contracts, Public Contract Law Journal, Vol. 36, No. 3, 2007, pp. 277-306.

Abstract

A study on the World Bank sanctions system

Lee, Hayoon

College of Law, Administrative Law

The Graduate School

Seoul National University

The World Bank is the main international organization providing development financing to developing countries. To solve problems related to corruption in development financing projects, the World Bank developed its own sanctions system. This sanctions system is based on fiduciary duty, which is defined in the Articles of Agreement of the World Bank. The sanctions system's norm base is founded in the loan agreements between the World Bank and the borrower.

The World Bank's sanctionable practices include corrupt, fraudulent, coercive, collusive, or obstructive practices related to bank-financed projects. For these sanctionable practices, the World Bank may issue sanctions such as reprimands, conditional non-debarments, debarments, debarments with conditional release, or restitutions.

In developing its own rules, the World Bank established a meticulous procedure to sanction the respondents who committed sanctionable practices. The sections of the World Bank responsible for the application of the sanctions procedures are the Integrity vice Presidency (INT), the Suspension and Debarment Officer (SDO), the Sanctions Board, and the Integrity Compliance Officer (ICO). These are required to pursue their work based on the principle of independence. Specifically, to initiate sanctions proceedings,

following its own investigation the INT submits a Statement of Accusation to the SDO. If required, the INT may ask the SDO to issue a temporary suspension. The SDO starts the first-tier review process and provides an initial decision. If the respondent appeals to the decision, the procedure is transferred to the second-tier review stage undertaken by the Sanctions Board, which issues the final decision. Aside from these principal procedures, settlement agreements and Voluntary Disclosure Programs (VDP) are available for respondents to admit wrongdoing or disclose information voluntarily to reduce sanctions.

Despite the meticulous nature of the World Bank sanction system, several criticisms exist. For example, the standardized system does not reflect the specificities of each individual borrower country and ignores those countries own legal systems and proceedings. To remedy this criticism, it is required to strike a balance between the generality of proceedings and the specificity of each individual case. Despite the criticisms, the sophisticated sanctions system of the World Bank can provide useful insights for the improvement of the Korean sanctions system.

Keywords : World Bank, sanction, debarment, global administrative law

Student Number : 2008-21485